

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE
L'ABSTENTIONNISME
EN MATIÈRE ÉLECTORALE

Et des Moyens propres à y remédier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mercredi 18 décembre 1901, à 8 heures 1/2

PAR

M. DE PINDRAY

Président : M. ESTOUBLON, Professeur.

Suffragants : { MM. CHÉNON
 SOUCHON } *Professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE

L'ABSTENTIONNISME

EN MATIÈRE ÉLECTORALE

Et des Moyens propres à y remédier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le mercredi 18 décembre 1901, à 8 heures 1/2

PAR

M. DE PINDRAY

Président : M. ESTOUBLON, Professeur.

*Suffragants : { MM. CHÉNON
SOUCHON } Professeurs.*



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE L'ABSTENTIONNISME EN MATIÈRE ÉLECTORALE

ET DES MOYENS PROPRES A Y REMÉDIER

INTRODUCTION

De la Souveraineté.

A la fin du xviii^e siècle, un cataclysme, — amené, moins par les causes diverses que lui attribuent généralement les historiens, que par cette force même qui fait que le poussin brise, un jour, la coquille dans laquelle il est enfermé, — anéantit complètement le monde ancien pour créer à sa place un monde nouveau.

Une France transformée est sortie de la Révolution de 1789.

La France n'a pas été ébranlée, seule, par la secousse : l'Europe entière en a ressenti le contre-coup. « A Pétersbourg, rapporte M. de Ségur dans ses Mémoires, à la nouvelle de la prise de la Bastille, tous les gens éclairés et amis des lettres, — français, russes, danois, allemands, anglais, hollandais, — se félicitaient dans les rues et s'embrassaient comme si on les eût délivrés d'une chaîne trop lourde qui pesait sur eux. »

Cette victoire du peuple de France fut saluée dans tous les pays avec des transports inouïs d'enthousiasme : elle fut accueillie partout comme « l'aurore splendide de la liberté ».

La Révolution de 1789 a donc fait une France nouvelle : mais cette révolution n'est point encore achevée. Nous sommes, depuis la fin du ^{xviii}^e siècle, dans une période d'évolution qui aboutira, dans un avenir plus ou moins lointain, à un résultat social qu'il est difficile de définir. Il y a eu un ébranlement violent, à la fin du ^{xviii}^e siècle ; mais cet ébranlement n'a été que le signal d'une transformation qui durera, peut-être, très longtemps encore avant d'arriver à un résultat définitif.

C'est, toutefois, la Constituante et la Convention qui ont établi les bases du régime nouveau. Ce sont elles qui ont déclaré le principe de la souveraineté nationale ; mais ce principe ne fut mis en vigueur ni par l'une ni par l'autre de ces deux Assemblées.

La Convention a bien déclaré le principe du suffrage universel ; mais le suffrage universel ne fut point établi. Et si, en 1791, l'égalité civile fut faite, l'égalité politique ne le fut pas. Ce n'est qu'en 1848, que la démocratie égalitaire fut implantée en France : ce n'est qu'au milieu du ^{xix}^e siècle que le principe démocratique passa dans les faits avec le suffrage universel.

L'idée de la souveraineté, telle qu'elle avait été comprise jusqu'alors, s'était, à la fin du ^{xviii}^e siècle, com-

plètement modifiée. « La souveraineté, dit J.-J. Rousseau, n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et le souverain, qui est un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même : le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté... La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée..... Les députés du peuple ne sont donc et ne peuvent être des représentants ; ils ne sont que des commissaires (1). » Et dans la Constitution de 1793 : « La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable » (art. 25 Déclaration des droits de l'homme). — Art. 26 : « Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier ; mais chaque section du peuple souverain assemblé doit jouir du droit d'exprimer sa volonté avec une entière liberté ». — Art. 29 : « Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires ou de ses agents ».

L'Assemblée Constituante avait établi que « le pouvoir exécutif est délégué au Roi » qui n'est plus roi de France, mais « roi des Français ». La Constitution de 1791 déclarait que le gouvernement français était représentatif et que le roi était le représentant de la nation.

C'était un principe désormais admis, que tout pou-

(1) *Contrat social*, livre II, ch. I.

voir émanait — directement ou indirectement — de la souveraineté nationale. Les représentants étaient considérés comme les interprètes de la volonté nationale. Ils agissaient librement au nom de la nation. Le décret des 22 mars-12 septembre 1791 sur la résidence des fonctionnaires publics qualifiait le roi de « premier fonctionnaire du royaume ». Le roi avait donc, de par la Constitution nouvelle, le double caractère de premier fonctionnaire public et de représentant de la Nation à côté du corps législatif.

Que nous sommes loin du temps où Louis XIV et Jacques I^{er} d'Angleterre pouvaient prétendre identifier en leur seule personne l'Etat — sans que nul y contredit !

Le souverain, ce n'est plus le chef de l'Etat ; ce n'est pas davantage le Parlement : le souverain, avec le principe du suffrage universel, c'est le corps électoral.

Mais les peuples modernes sont arrivés à l'idée du gouvernement représentatif ; et on considère que le souverain délègue sa souveraineté à deux organes : le Parlement et le Chef de l'Etat, qui ne sont point de simples fonctionnaires, mais l'Etat lui-même par représentation. Au titre III de la Constitution du 3 septembre 1791, on lit, en effet : « La souveraineté appartient à la Nation ; aucune section du peuple ne peut s'en attribuer le pouvoir ; *des députés seront chargés de représenter la Nation.* La Constitution française est

représentative. » La Constitution de 1848, art. 18, dit « Tous les pouvoirs publics émanent du peuple ». Donc, la Constitution de 1791 et celle de 1848 forment la représentation nationale, en France.

Quoi qu'il en soit, le principe de la souveraineté reste intact : le souverain, c'est le corps électoral.

Or, qu'est-ce que le corps électoral ? — C'est la réunion de tous les Français majeurs de 21 ans, qui jouissent de leurs droits civils.

Dix millions cinq-cent mille individus sont inscrits, en France, sur les listes électorales. Ces 10.500.000 électeurs, voilà le souverain.

« Le peuple, dit Montesquieu, ne peut être monarque que par ses suffrages, qui sont ses volontés. La volonté du souverain est le souverain lui-même (1). »

Comment le souverain va-t-il exercer sa souveraineté ?

« Il y a pour le peuple, dit M. Ad. Hatzfeld, trois manières de se gouverner sans tutelle. Il peut traiter lui-même les affaires du pays, comme cela avait lieu à Athènes et à Rome : c'est l'assemblée du peuple. Il peut déléguer son pouvoir à des députés, dont les résolutions devront lui être soumises : c'est le referendum. Il peut déléguer son pouvoir à des députés auxquels il dictera d'avance leurs votes : c'est le mandat électoral impératif. Dans les trois cas, le peuple décide souve-

(1) *De l'Esprit des Lois*, Livre II ; ch. II.

rainement. Soit qu'il prenne lui-même les résolutions, soit qu'il les sanctionne, soit qu'il les dicte, dans les trois cas il y a plébiscite (1). »

Il y a une quatrième manière pour le peuple de se gouverner, c'est le système représentatif parlementaire : le peuple confie à des députés, qu'il renouvelle par périodes, le soin de faire les lois, sans qu'un mandat impératif enchaîne l'élu aux électeurs. C'est ce dernier système qui est, aujourd'hui, en honneur dans presque tous les pays d'Europe.

L'Assemblée du peuple ne se conçoit pas avec les grands Etats actuels, et surtout depuis que des questions si compliquées et si diverses doivent être agitées. « Quelques efforts qu'on ait faits et qu'on veuille faire pour répandre l'instruction dans le peuple, n'est-il pas évident, dit encore M. Hatzfeld, que le plus grand nombre des citoyens ne pourra jamais acquérir les connaissances et la culture d'esprit qui lui seraient nécessaires pour pouvoir faire ou dicter les lois ? En vérité, l'impossibilité matérielle de réunir en assemblée une telle multitude semble peu de chose à côté de l'impossibilité morale d'appeler ces illettrés, ces législateurs de 21 ans, à faire connaître leur opinion, à indiquer leur volonté sur les questions multiples, complexes, ardues, dans lesquelles la prospérité et l'existence même du pays sont en jeu. » — « Le souverain, dit J.-J. Rousseau,

(1) *Revue politique et parlementaire*, T. xxiii. N° 69, 10 mars 1900. « Le mandat électoral. »

n'ayant d'autre force que la puissance législative, n'agit que par des lois ; et les lois n'étant que des actes authentiques de la volonté générale, le souverain ne saurait agir que quand le peuple est assemblé. Le peuple assemblé, dira-t-on, quelle chimère ! C'est une chimère aujourd'hui ; mais ce n'en était pas une il y a deux mille ans. » (1) — « Chez les Grecs, tout ce que le peuple avait à faire, il le faisait par lui-même ; il était sans cesse assemblé sur la place. »

Mais ce qui se passait — il y a deux mille ans — à Rome ou à Athènes, ne se conçoit plus avec les grands Etats civilisés d'aujourd'hui.

Le referendum est un mode de gouvernement très démocratique ; c'est le mode le plus démocratique qui se puisse rencontrer, après l'assemblée du peuple. Les électeurs chargent quelques-uns de leurs concitoyens, pris parmi les plus capables, de préparer des projets de lois. Ces projets de lois, ainsi élaborés, sont soumis, — à des époques déterminées, — à la ratification du peuple. Le peuple, réuni en assemblée, approuve ou repousse les projets de lois qui lui sont présentés : de la sorte, les électeurs sont législateurs.

Mais, pas plus que l'assemblée du peuple, le referendum ne peut être appliqué dans tous les Etats. Pour que le peuple soit lui-même législateur, il faut que l'Etat soit très petit et que ses mœurs soient très simples. Ces

(1) *Contrat social*, Livre III ; chapitre XIII.

deux conditions, réunies dans les cantons suisses, ont permis au referendum d'y fonctionner et d'y produire d'excellents résultats.

La troisième manière pour le peuple de se gouverner consiste à déléguer son pouvoir à des députés chargés par lui de faire les lois, qui deviennent lois de l'Etat par le fait même qu'elles ont été votées par les élus de la Nation. C'est le régime représentatif, — forme presque universellement acceptée, aujourd'hui, dans les Etats européens. « Il y avait, dit Montesquieu, un grand vice dans la plupart des anciennes républiques, c'est que le peuple avait droit d'y prendre des résolutions actives et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée : car s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir en général si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres... Le grand avantage des représentants c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie (1). »

Avec le régime représentatif, les élus de la Nation sont seuls législateurs. Et, depuis que la Constitution de l'an III a, dans son article 52, aboli le mandat impé-

(1) *De l'Esprit des Lois*, Livre XI ; chapitre VI.

ratif et décidé que les membres du corps législatif ne sont pas les représentants du département qui les a nommés, mais de la nation tout entière, personne ne peut mettre obstacle aux lois que les élus ont voulues et personne, inversement, ne peut leur imposer des lois qu'il ne veulent pas proposer.

Donc, à notre époque, le régime représentatif et parlementaire est celui qui est en honneur dans presque tous les pays civilisés : le peuple délègue sa souveraineté à des individus qu'il charge de faire — en son nom — les lois, qui deviennent, obligatoirement, lois de la Nation. Le souverain va donc donner mission à des députés de faire les lois. Les députés auxquels est confié ce rôle de législateurs agiront librement, durant le temps pour lequel ils auront été nommés. Le peuple, qui les aura chargés d'agir en son nom, devra accepter leur œuvre législative : il pourra, s'il trouve que ses représentants ne répondent pas à ses désirs ou à ses espérances, les remplacer par d'autres, lors du renouvellement des chambres ; mais — pendant leur législation — il n'aura sur eux et sur leur conduite aucune action.

Le peuple devra donc connaître les hommes qui seront ses représentants.

Comment et par qui ces députés, représentants du peuple, seront-ils désignés ? — Ils le seront à l'élection par le collège électoral.

CHAPITRE PREMIER

DU SUFFRAGE UNIVERSEL. DE L'ABSTENTIONNISME EN MATIÈRE ÉLECTORALE CAUSES POUR LESQUELLES LES ÉLECTEURS S'ABSTIENNENT DE VOTER.

Le suffrage universel est la loi politique essentielle de notre démocratie : il est, aujourd'hui, intangible. Au point de vue de la logique, en effet, le suffrage universel est inattaquable.

Mais ce suffrage universel, glorifié par la Constituante et la Convention, proclamé par les démocrates de 1848, habilement rétabli par Napoléon III après le coup d'Etat du 2 décembre, n'est universel que de nom.

Et pourtant, puisque le corps électoral est, en France, le souverain ; qu'il exerce sa souveraineté en nommant des représentants qui agiront en son nom ; il paraît et il est évident que le corps électoral tout entier doit prendre part à l'élection de ses représentants. Puisque le principe de la souveraineté nationale une et indivisible a été, en France, établi, contre le principe de la souveraineté fractionnée, le corps électoral, qui est le souve-

rain, doit, tout entier, aller aux urnes pour nommer ses représentants, faute de quoi il commet un déni de souveraineté.

Il faut, avant tout, que l'élection soit, avec le suffrage universel, l'expression de la conscience générale.

« Le suffrage universel, disait M. Dupin, doit être accepté à condition que l'universalité y prendra part, car si elle est assez lâche ou assez mal avisée pour rester chez elle, pour ne pas comprendre et ne pas accomplir *son devoir*, si elle est vaincue, il faut qu'elle ne s'en prenne qu'à elle-même. Les hommes, pour le plus grand nombre, sont bons; mais cela ne suffit pas, il faut qu'ils soient forts, et ils ne le sont que par le nombre quand ils se manifestent. »

M. Dupin prétend donc que le peuple a le devoir de voter. Avant lui, cette idée a été soutenue, et à juste titre, par nombre de grands esprits; elle a eu, depuis lui, et elle a, de nos jours, de fervents et éminents défenseurs.

Thouret dit : « La qualité d'électeur est fondée sur une commission publique dont la puissance publique du pays a le droit de régler la délégation (1). » Barnave admet la même théorie : « L'électorat n'est pas un droit naturel, c'est une fonction publique, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt (2). » Condorcet partage cette opinion. Royer-Collard dit que

(1) *Moniteur Universel*. Tome v, n° 224; p. 928.

(2) *Moniteur Universel*. Tome v, n° 225; p. 932

« l'électeur exerce non pas un droit mais une fonction conférée par la loi. » Le duc de Broglie soutient que « le droit électoral est un droit social institué dans l'intérêt de la communauté qui peut le régler comme elle l'entend. » « Non, dit M. Laboulaye, ce n'est pas un droit, mais une fonction. » Courcelles-Seneuil et Littré formulent la même théorie. « La fonction électorale, dit M. Fouillée, apparaît comme une fonction sociale. L'électeur doit donc voter, non seulement pour lui, mais encore pour la Nation (1). » M. Ducrocq soutient que le vote est une fonction publique.

En Angleterre, les choses sont envisagées sous le même aspect. John Stuart-Mill proclame l'obligation au vote (2). « C'est ravalier la souveraineté, dit l'allemand Blunstchli, que d'en faire un droit arbitraire de propriété. »

Le corps électoral doit exercer obligatoirement la souveraineté par l'action de chacun de ses membres en vue du but commun. Et, pour cela, chaque électeur, membre du souverain, est tenu de voter. Voter c'est donc, pour les membres du corps électoral, qui est le

(1) FOUILLÉE. *La Propriété sociale et la Démocratie*, 2^e édition, pp. 163 et suiv.

(2) « L'exercice de toute fonction politique, soit comme électeur, soit comme représentant, c'est le pouvoir sur autrui... Son vote n'est pas une chose laissée à son caprice ; ses désirs personnels n'ont rien à y voir, pas plus qu'au verdict d'un juré. C'est strictement une affaire de devoir ; il est obligé de voter suivant son opinion la plus éclairée et la plus consciencieuse du bien public. » (J. Stuart-Mill, *Le gouvernement représentatif*.)

souverain, non pas un droit — comme le prétendait Rousseau, — mais un devoir.

Avec le suffrage universel, chaque citoyen âgé de x ans (1) et jouissant de ses droits civils et politiques fait, obligatoirement et nécessairement, partie du corps électoral ; et pas plus qu'il ne peut, en continuant à demeurer sur le territoire de la République, cesser — de par sa seule volonté — d'être citoyen français, il ne peut, librement et volontairement, se mettre en dehors du corps électoral. C'est parce qu'il est nécessairement citoyen, que le Français âgé de 21 ans et jouissant de ses droits civils est tuteur ou membre d'un conseil de famille, dans les cas prévus par la loi, et qu'il l'est obligatoirement, sans qu'il puisse de son plein gré, — en dehors, bien entendu, des cas limitativement énumérés, — éviter cette charge publique. C'est parce qu'il est citoyen, que le Français majeur est soumis obligatoirement au service militaire, au paiement des impôts, à la fonction de juré. C'est parce qu'il est citoyen, que le Français de 21 ans est soumis à la fonction d'électeur. — Et si c'est la même raison qui fait que le Français de 21 ans est juré, soldat, tuteur et qu'il est, en même temps, électeur, pourquoi la fonction d'électeur, qui — tout bien considéré — est la plus haute et la plus grave, ne serait-elle pas obligatoire comme le sont les fonctions de soldat, de tuteur ou de juré ?

(1) La loi, qui doit régler la fonction, fixe l'âge de l'électorat.

Rien ne saurait justifier la liberté absolue qu'a le citoyen français eu égard à l'accomplissement ou au non-accomplissement de sa fonction d'électeur. Nous estimons donc que cette fonction devrait être rendue obligatoire, puisqu'elle est une des plus nobles et des plus essentielles des fonctions qu'ait à remplir le citoyen.

Sans doute, il serait intéressant, au seul point de vue des principes, que la fonction d'électeur fût obligatoire, alors même que cette fonction serait, en fait, exercée d'une façon régulière par les membres du corps électoral. Mais, alors, — les citoyens remplissant, en pratique, leurs fonctions d'électeurs, — la question de principe n'aurait pas l'importance qu'elle a avec un corps électoral qui oublie dans une très large mesure d'accomplir son devoir.

Nous avons dit que l'élection devait être, avec le suffrage universel, l'expression de la conscience générale.

L'est-elle ? — Non, tant s'en faut. Et cela, parce que beaucoup de membres du corps électoral s'abstiennent de remplir leur fonction d'électeurs.

Evidemment, il serait naïf, surtout dans un pays aussi divisé d'opinions que le nôtre, de prétendre que l'élection doit être l'expression absolue de la volonté générale ; mais elle doit tendre à se rapprocher le plus possible de l'expression de cette volonté. Et si l'unanimité ne se conçoit pas en matière d'élections politiques, la

majorité, à laquelle on a dû pratiquement s'arrêter, devrait seule être prise en considération comme étant l'expression de la volonté du plus grand nombre des citoyens.

Or, cette majorité — , qui, déjà, d'après Ibsen, ne serait « qu'un mensonge social », — n'est jamais émise ; et très souvent, trop souvent, c'est la minorité qui triomphe. Dès lors, comment peut-on soutenir d'un côté que la loi est l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire de la pluralité, et « prétendre en même temps que dix volontés individuelles peuvent balancer mille volontés particulières ? N'est-ce pas s'exposer à laisser faire la loi par la minorité ? ce qui est évidemment contre la nature des choses. (1) »

Il faudrait que le suffrage universel, qui est la loi, se doublât du vote universel, devenant le fait. Malheureusement, il n'en est pas ainsi et nous sommes bien loin de cet état de choses. « Je ne crois pas, dit M. Henry Fouquier, qu'il y ait parmi les pays, qui obéissent à un régime électif, un pays où l'abstention soit entrée dans les mœurs publiques au même degré que chez nous... Par un singulier paradoxe de conduite, les Français qui, à n'en pas douter, se mettraient en insurrection si un pouvoir osait supprimer le suffrage universel, n'usent pas de ce droit qui leur paraît être le plus précieux de tous les droits politiques ».

(1) Siéyès

« De se tenir chancelant, dit Montaigne, avec une affection immobile et sans inclination, en une division publique, je ne le trouve ni beau ni honnête ; il faut prendre parti. » Combien d'hommes, qui pourtant sont honnêtes, très honnêtes même, ne prennent pas parti !

Le nombre des abstentionnistes, qui a toujours été assez sérieux en France, est devenu, depuis quelques années, si considérable que, très souvent, les députés ne sont que les représentants de la minorité des électeurs de la circonscription dans laquelle ils ont été élus. En 1885, la proportion des abstentions, pour les élections législatives, fut d'environ 25 % ; c'est donc un quart des électeurs qui ne se présenta pas au scrutin. Cette proportion n'a fait qu'augmenter depuis lors et d'une façon très notable. En 1893, pour les mêmes élections législatives, les abstentions furent de 33 %. Enfin, en 1898, lors du dernier renouvellement de la Chambre des députés, la proportion a atteint 37 %.

Voilà donc, d'après la dernière statistique, 37 citoyens sur cent qui ne remplissent pas leur fonction électorale.

Certains départements vont jusqu'à fournir un contingent d'abstentions égal à 54 %. Ici, c'est la minorité qui va se présenter aux urnes ; et, avec la pluralité habituelle des candidats, l'élu ne sera nommé que par un nombre de voix égal tout au plus au cinquième des électeurs inscrits.

Le nombre des suffrages avec lequel des représen-

tants sont souvent élus n'atteint même pas le cinquième du nombre total des électeurs : c'est-à-dire qu'un député sera nommé avec moins de 5.000 voix sur 25.000 électeurs inscrits. Or, que représentera ce chiffre de 4.800 voix, par exemple, alors que 25.000 citoyens sont censés avoir donné leur opinion ? Il ne représentera, incontestablement, qu'une faible minorité : le député élu ne sera, — et combien sont dans ce cas — que le représentant de cette faible minorité.

L'« Annuaire statistique de la France », publié par l'Office du Travail, va nous fixer d'une manière officielle — quant aux élections législatives de 1893 et à celles de 1898 — sur le nombre total des abstentionnistes dans quelques départements ; il nous montrera le nombre des voix obtenues par les députés élus dans ces départements. Une dernière colonne donnera, pour chacun des départements examinés, le nombre des voix qui, par suite principalement des abstentions, n'ont pas été représentées au Parlement.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 1893 :

Départements	Electeurs inscrits	Nombre des votants	Nombre des abstentions	Nombre des voix obtenues par les élus	Voix non représentées
Ain	104.302	63.474	40.828	52.933	51.369
Allier	127.877	90.916	39.961	49.260	78.617
Aude	97.969	65.047	33.922	37.167	60.802
Bouches-du-Rhône ..	151.973	82.102	69.871	50.877	101.096
Côtes-du-Nord !.	163.637	107.033	56.604	72.176	91.461
Finistère.....	178.518	112.020	66.498	80.292	98.226

Départements	Électeurs inscrits	Nombre des votants	Nombre des abstentions	Nombre des voix obtenues par les élus	Voix non représentées
Hérault.....	139.583	85.265	54.318	49.866	89.717
Loire.....	163.953	91.003	72.950	54.940	109.013
Pyr.-Orientales.	58.338	33.443	24.895	20.229	38.109
Rhône.....	183.326	112.283	71.043	59.217	124.109
Haute-Savoie...	79.350	40.867	38.483	37.775	41.575
Var.....	82.040	42.967	39.073	25.142	56.898
Vaucluse.....	75.992	46.387	36.605	24.111	52.881

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 1898 :

Bouches-du-Rhône ..	163.815	112.360	51.455	61.123
Corse.....	84.522	50.418	34.104	30.461
Côtes-du-Nord..	165.764	118.245	47.519	76.181
Finistère.....	186.120	127.652	58.468	89.206
Gironde.....	236.858	161.653	75.205	97.507
Hérault.....	146.298	97.413	49.885	62.020
Isère.....	170.649	124.226	46.423	74.129
Loire.....	171.710	114.842	56.868	69.985
Loire-Inférieure.	179.768	129.972	49.796	63.494
Maine-et-Loire ..	154.730	118.906	35.824	80.864
Pyr.-Orientales.	60.374	34.428	25.946	25.166
Seine.....	739.233	553.876	185.362	307.061 (1)

La même proportion d'abstentions existe dans les élections départementales et communales : un minimum de 33 0/0 des citoyens inscrits sur les listes électorales s'abstient d'y prendre part.

(1) *Annuaire statistique de la France*, xv^e volume, 1895 ; et *Annuaire statistique de la France*, xviii^e volume, 1898.

Lors des élections municipales de Paris, d'octobre 1898, les élus n'ont réuni que 34.000 voix environ, alors que le chiffre des électeurs consultés atteignait plus de cent mille. Et à l'élection partielle au conseil municipal d'Alger du 15 septembre dernier, 2.550 citoyens seulement, sur 11.156 électeurs, se sont présentés au scrutin. Donc 8.606 abstentionnistes sur 11.156 électeurs inscrits : ce qui fait une somme d'abstentions de près de 70 pour cent.

On trouve l'exemple, dans une élection partielle au conseil municipal, d'un candidat élu par 321 suffrages, dans une commune comptant près de 4.000 électeurs inscrits.

Eh bien ! des gens élus dans de telles conditions, — en ne nous plaçant, bien entendu, qu'au point de vue statistique, le seul dont nous ayons à nous occuper et le seul qui nous intéresse, — ne sont, en réalité, que les représentants et ne peuvent être considérés que comme les représentants d'une infime minorité.

Est-ce là le but poursuivi par ceux qui ont établi le suffrage universel, cette institution si éminemment démocratique ? — Evidemment non. Les résultats des élections, avec le nombre toujours croissant des abstentions, ne sauraient être pris pour l'expression de la volonté générale.

Nous n'avons, alors, sous les yeux qu'une parodie du suffrage universel. Et cette parodie est parfois grotesque. C'est ainsi que, dans une commune d'un

département du Sud-Ouest, — pour des motifs que nous n'avons pas à considérer ici, — aucun citoyen n'a, depuis cinq ans et plus, rempli sa fonction électorale : depuis plus de cinq ans, dans cette commune, — qu'il se soit agi d'élections législatives, départementales ou communales, — le bureau de vote n'a pu être constitué qu'au moyen de fonctionnaires commis expressément par le préfet et aucun électeur ne s'est présenté dans la salle de vote. Pour être complet sur ce point, nous devons ajouter que cette commune n'a point de municipalité, aucun citoyen ne voulant ou n'osant se présenter aux suffrages de ses compatriotes... dont la fonction électorale est en léthargie.

Cette façon d'agir de la part des électeurs pourrait, aussi bien, se retrouver dans un grand nombre de communes, et nous aurions, de ce fait, l'exemple consternant de l'anarchie fonctionnant et se développant sous les yeux du gouvernement dont le rôle se bornerait à attendre patiemment que le bon plaisir des citoyens veuille bien laisser fonctionner le suffrage universel, cette base fondamentale de notre démocratie.

Nous avons vu que la fonction électorale était inexercée par un très grand nombre de membres du souverain, — bien qu'elle soit, peut-être, la plus haute des

fonctions qu'aient à remplir les citoyens. Essayons maintenant de démêler les raisons principales pour lesquelles un grand nombre d'électeurs inscrits s'abstient de prendre part aux élections, viciant ainsi le principe même du suffrage universel, érigé, en 1848, chez nous, selon l'expression de MM. Thiers et Dufaure, « en dogme politique. »

Ces raisons sont multiples et diverses ; elles agissent isolément ou à la fois sur les électeurs pour les déterminer à s'abstenir de voter.

Et d'abord, c'est l'ignorance même dans laquelle est plongé le peuple relativement à ses devoirs civiques : le peuple, qui connaît à peu près tous ses droits, est encore très ignorant d'un grand nombre des obligations qui lui incombent, entre autres de l'obligation d'exercer sa fonction électorale.

Ensuite, c'est l'apathie, l'insouciance, qui retiennent chez eux les citoyens et en font des abstentionnistes. Combien de gens qui pensent, au jour de l'élection, que, leur voix comptant pour bien peu dans la mêlée, ils peuvent se dispenser de la donner, sans inconvénient ! Ils ne font pas de politique, ne lisent point les journaux ; ils ne tiennent pas à entrer dans la lutte des partis ; que ce soit tel ou tel qui triomphe, peu leur importe : alors, pourquoi se déplaceraient-ils pour aller mettre dans l'urne un bulletin qui, pour eux, est sans valeur pratique ?

Et puis, ce sont les désillusionnés, les vaincus. Sou-

vent, ils ne voient pas, parmi les divers candidats, d'homme qui représente — même de très loin — leurs idées. Longtemps, peut-être, ils ont soutenu de leur suffrage une candidature qui n'a eu aucun succès ; leur porte-drapeau a fini par se retirer de l'arène politique, où il n'avait eu à subir que des échecs : alors, en présence de noms qu'ils ne connaissent pas, de programmes auxquels ils ne sauraient adhérer, ils s'abstiennent.

D'autres ont peur du dérangement : ils sont malades ou vieux, peut-être infirmes ; souvent ne sont-ils que des paresseux. Certaines professions sont aussi un obstacle au libre exercice de la fonction électorale : les garçons d'hôtels, de restaurants et de cafés, les conducteurs des trains, des omnibus et des tramways, certains fonctionnaires et employés, peuvent difficilement abandonner leur poste pour se rendre à la salle de scrutin : les voyageurs de commerce ne peuvent pas délaisser leurs affaires pour aller, quelquefois à plusieurs centaines de kilomètres d'où ils se trouvent, accomplir leur devoir d'électeurs.

D'aucuns, qui sont en excursion ou en villégiature à une assez grande distance de leur domicile, se soucient peu de revenir — peut-être à grands frais — au lieu de leur inscription pour y accomplir simplement une fonction qu'ils ne considèrent que comme facultative.

Une autre cause d'abstention, c'est la crainte qu'a l'électeur de se compromettre. Le citoyen a peur que,

avec le système actuel de scrutin, son vote soit connu ou tout au moins, soupçonné; et, pour éviter des représailles possibles ou même probables, il préfère ne pas prendre part à l'élection.

Telles sont les principales raisons pour lesquelles une moyenne de 40 0/0 des membres du souverain s'abstient d'exercer une de ses fonctions, peut-être la plus noble, et qui est obligatoire au même titre que les autres.

Examinons, maintenant, les remèdes qui doivent être employés pour combattre ces causes d'abstention et, si possible, les supprimer.

CHAPITRE II

DES MOYENS PROPRES A COMBATTRE L'ABSTENTIONNISME LE VOTE OBLIGATOIRE

Le premier des remèdes qui se présentent à l'esprit pour combattre cet amolissement moral dont est atteint le corps électoral, c'est l'éducation populaire. Le gouvernement et le législateur doivent instruire le peuple en vue de l'adapter au rôle qu'il joue, ou qu'il devrait jouer, dans les affaires publiques. Le premier besoin des Etats où règne le suffrage universel, c'est l'éducation populaire. Si on parvient à instruire les électeurs, on supprimera — à n'en pas douter — une des causes les plus sérieuses de l'abstentionnisme.

Les devoirs du citoyen devraient être inculqués à l'enfant sur les bancs mêmes de l'école : les jeunes Français devraient savoir qu'à côté de l'obligation de servir la Patrie comme soldats, il y a pour eux, lorsqu'ils seront majeurs, l'obligation de s'occuper des affaires publiques, comme membres du corps électoral. Un « Manuel du citoyen » devrait être distribué aux enfants des écoles. Dans ce Manuel, ils apprendraient

que la fonction d'électeur est obligatoire au même titre que les autres fonctions qu'ont à remplir les membres du Souverain ; et, ainsi, ces derniers, par une éducation du plus jeune âge, seraient, à leur majorité, tout naturellement conduits à accomplir ce qui serait considéré, depuis longtemps déjà, par eux, comme un devoir.

Quelques bons esprits ont imaginé, à notre époque où les ligues sont en si grand honneur, de former une « Ligue de défense du suffrage universel » (1). Sans doute, l'idée de grouper, en dehors de toute opinion politique, des citoyens qui prêcheraient partout et avec énergie contre l'abstentionnisme est une idée parfaite et digne de tous les éloges ; mais nous ne croyons pas qu'elle soit en elle-même capable de porter au mal quelque remède. « Il serait, en effet, dit M. Fouquier, très beau et *très rare* de voir une amélioration de nos mœurs se produire par la seule force de l'appel au devoir, du conseil et de l'exemple ».

Un peu moins platonique et, partant, un peu plus efficace, serait une éducation civique donnée aux enfants par leurs maîtres : nous croyons qu'il serait indispensable que le gouvernement prescrivit, avant toutes choses, cet enseignement dans les écoles publiques.

(1) M. le comte de Dion a entrepris, en effet, de fonder, sous ce nom, une ligue ayant pour but d'amener les électeurs aux scrutins.

L'éducation civique populaire ferait, aussi, comprendre aux membres des minorités qu'ils doivent aller voter, lors même qu'ils ne verraient pas leur opinion représentée par l'un quelconque des candidats. Il est, du reste, bien rare, avec le nombre habituel des candidatures, que le choix de tous les électeurs ne puisse se fixer. Mais si, par cas, un citoyen ne découvre pas, parmi tous les programmes, un programme auquel il puisse adhérer, ce citoyen devra néanmoins, dans ce scrutin, exercer sa fonction électorale. Comment, dira-t-on, l'électeur pourra-t-il voter, dans de telles conditions ?

Il n'aura qu'à déposer dans l'urne un bulletin blanc.

Alors, — objecteront les défenseurs de la liberté électorale, — le vote de ces citoyens sera sans effet et nous ne comprenons pas, par conséquent, pourquoi on veut obliger ceux-ci à déposer dans l'urne un bulletin blanc. A cela, nous répondrons que le vote en blanc n'est pas et ne saurait être un vote stérile. En remettant au président du bureau un bulletin blanc, l'électeur montre qu'il a repoussé tous les noms entre lesquels il avait l'option. Et, si, dans une élection donnée, des bulletins blancs sont trouvés en grand nombre dans l'urne, ces bulletins blancs auront une signification et pourront susciter — au second tour de scrutin qu'ils auront occasionné — une nouvelle candidature, de protestation, candidature qui, attirant sur elle toutes les

voix blanches du premier tour, sera, peut-être, la triomphatrice.

La prétendue excuse des abstentionnistes qui consiste à dire : « nous ne votons pas parce que nous ne voyons pas de candidat qui représente nos opinions », est donc sans valeur. L'électeur doit toujours déposer dans l'urne un bulletin : à lui d'inscrire sur ce bulletin le nom qui lui plaira, si mieux il ne préfère le laisser tout blanc.

Pour combattre l'abstentionnisme occasionné par le dérangement et les frais suscités par l'exercice de la fonction électorale, il faut rendre ce dérangement nul ou insignifiant et supprimer toute dépense qu'aurait à faire le citoyen pour aller voter.

En premier lieu, il faut atténuer le plus possible le dérangement occasionné par l'exercice de la fonction électorale. Pour cela, les élections ne devront pas être trop fréquentes ; les lieux de vote devront être très nombreux ; les jours où se feront les élections devront être choisis parmi ceux où les citoyens pourront exercer le plus commodément leur fonction électorale.

Les élections, si elles ne doivent pas être trop fréquentes, ne doivent pas, non plus, sous un régime républicain, conférer aux élus un pouvoir dont la durée serait excessive : le peuple ne peut pas se dessaisir de la souveraineté, pendant un temps trop long, au profit de ceux qui le représentent et qui, alors, deviendraient ses maîtres.

La fonction héréditaire est inconcevable dans une République. La nomination à vie doit être, aussi, écartée ; et si, en 1875, des sénateurs ont été nommés, chez nous, à titre viager, la loi de 1884 a supprimé à juste titre ces sénateurs inamovibles qu'une Constitution nouvelle avait créés, au milieu de la division des partis et avec une majorité républicaine d'à peine quelques voix.

Les élections doivent donc être assez peu fréquentes, et, d'autre part, les représentants ne doivent pas être nommés pour un temps trop long. Comment, dès lors, arriver à concilier ces deux principes ?

La loi organique du 30 novembre 1875 décide que les députés seront nommés pour quatre ans et que la Chambre sera renouvelée en totalité, tous les quatre ans. La loi organique du 24 février 1875 établit que les sénateurs seront élus pour neuf ans et qu'ils sont renouvelables par tiers, tous les trois ans.

Ainsi, — tout en faisant des réserves sur le temps pour lequel sont élus les députés (1) —, les élections,

(1) Nous estimons que les députés devraient être élus pour six ans et que la Chambre devrait être renouvelable par moitié tous les trois ans. Voyons, en effet, comment sont élus, actuellement, les députés, et les inconvénients qui résultent du renouvellement intégral de la Chambre française.

Les élections législatives ont lieu au mois de mai : avec les deux tours de scrutin prévus, elles ne sont terminées qu'au commencement de juin. La Chambre est donc réunie, dans le courant de juin, pour procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres : cette opération dure jusqu'au milieu du mois de juillet, époque où commencent les vacances parlementaires. Ce n'est donc qu'à la rentrée

en France, sont assez rares pour que les citoyens ne soient pas énervés et qu'ils puissent, par conséquent, exercer leur fonction électorale, toutes les fois que l'occasion s'en présente.

Les lieux de vote doivent être le plus nombreux possible, afin que le citoyen n'ait que quelques pas à faire, quand il voudra aller exercer sa fonction électorale. L'idéal serait qu'on puisse voter partout, jusque dans les plus petits hameaux. Mais la loi et la pratique, qui veulent qu'un bureau soit constitué afin d'assurer aux électeurs

de novembre que commencent les travaux proprement dits de la Chambre nouvelle. Cette Chambre, nommée pour quatre ans, n'aura, par conséquent, à s'occuper des affaires du pays que pendant trois ans et demi, renouvelable qu'elle est quarante et un mois plus tard. Mais la période électorale s'ouvrira, pour ses membres, dès les dernières vacances parlementaires, qui auront lieu au mois d'août, c'est-à-dire neuf mois avant les élections législatives. Les députés commenceront à préparer, durant les mois de vacances, leur élection future : à partir de ce moment, la période électorale sera ouverte. Et alors, les six derniers mois de la législature seront consacrés par le député candidat à reprendre contact avec ses électeurs. Il négligera les intérêts publics pour ne s'occuper que de sa réélection. Voilà donc un semestre pendant lequel le représentant sera peu assidu aux travaux de la Chambre. Joignons ce semestre à celui du début de la législature et nous aurons un total de douze mois qui sont à retirer des quarante-huit pour lesquels les députés sont élus. Les travaux parlementaires, avec le système actuel, ne durent donc que trois ans sur quatre : une année sur quatre est perdue par la faute du système de renouvellement qui est en vigueur aujourd'hui.

Si, au contraire, la Chambre est nommée pour six ans et renouvelée par moitié, tous les trois ans, la période électorale ne s'ouvrant, dans le cours de la troisième année, que pour la moitié des députés, l'autre moitié, qui n'aura pas le souci des élections prochaines, pourra continuer à s'occuper d'une façon sérieuse des intérêts du pays, et, ainsi, la marche des affaires ne sera point suspendue, comme il arrive, dans l'état actuel de notre législation.

le maximum de garanties, ne permettent pas une si grande multiplicité de lieux de vote.

Le décret-loi du 2 février 1852 a établi le vote au chef-lieu de la commune pour les élections au Corps Législatif. Le décret du 29 janvier 1871 rétablit le vote par canton de 1848; mais ce fut pour peu de temps. La loi du 10 avril 1871 revint au vote à la commune, seulement à titre provisoire. La loi du 30 novembre 1875 a décidé que toutes les élections, autres que les élections sénatoriales, auraient lieu au chef-lieu de la commune. Donc, tous les chefs-lieux de commune doivent, au jour d'une élection, avoir un bureau de vote : les électeurs inscrits dans cette commune n'auront qu'à se rendre à ce bureau afin de déposer leur bulletin entre les mains du président.

Du moment que les élections ont lieu au chef-lieu de la commune et que les distances séparant les électeurs du bureau de vote sont très réduites, la question des frais occasionnés aux citoyens qui sont dans la commune et qui veulent exercer leur fonction électorale ne saurait se poser. Cette question était importante, au temps où les élections avaient lieu aux chef-lieux des cantons, des arrondissements ou même des départements : elle est sans objet, aujourd'hui, avec le vote à la commune.

Pour les élections au Sénat, au contraire, les délégués et électeurs sénatoriaux forment un collège unique qui opère au chef-lieu du département. Alors, apparaît

L'idée d'une indemnité à accorder aux membres de ce collège, qui franchissent quelquefois de longues distances pour remplir la mission qui leur a été confiée. La commission de l'Assemblée Nationale, qui, en 1875, étudia cette question d'indemnité, écarta, de prime abord, les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, qui sont, de plein droit, électeurs sénatoriaux et qui sont supposés n'avoir point besoin de stimulant pour aller voter. Mais elle accorda une indemnité, dite de déplacement, aux délégués des communes qui auront eu à se déranger pour se rendre au chef-lieu du département. Cette indemnité ne sera donnée aux électeurs sénatoriaux que s'ils la réclament, en se conformant aux formalités prescrites : elle est calculée d'après la distance kilométrique parcourue. (Règlement administratif du 26 décembre 1875).

Les jours où auront lieu les élections doivent être pris parmi ceux où les citoyens pourront le plus commodément exercer leur fonction électorale. Or, les ouvriers, les travailleurs, les employés, qui forment la plus grande partie du corps électoral, ne sont libres que les dimanches ; c'est donc le dimanche qui devra être choisi pour les élections (1). L'article 12, paragraphe 3, de la loi du 30 novembre 1875 établit que les élections pour la

(1) A Rome, il n'était pas permis de tenir les comices les jours fériés ou les jours de marché. On supposait que les gens de la campagne, venant à la ville pour leurs affaires, n'avaient pas le temps de passer la journée sur la place publique.

Chambre des députés auront lieu, *autant que possible*, un dimanche ou un jour férié, pour le premier tour de scrutin; *nécessairement* un dimanche, pour le second tour. Les deux élections aux conseils départementaux et communaux devront avoir lieu le dimanche. Le Président de la République, qui fixe par décret le jour où le collège sénatorial se réunira pour nommer les sénateurs, a toujours choisi un dimanche.

Donc, les élections doivent avoir lieu le dimanche, parce que c'est le jour le plus commode. Le scrutin, ouvert le matin, doit être clos le soir : le dépouillement doit en être effectué avant la nuit. Cette limitation à une seule journée du temps du scrutin est imposée par la prudence la plus élémentaire. L'urne, passant la nuit dans une salle de vote, pourrait être ouverte et son contenu changé. Alors même que l'urne serait restée intacte et que nulle main malveillante ou intéressée n'aurait touché aux bulletins renfermés dans elle, il se trouverait, sans nul doute, des mécontents qui prétendraient que le scrutin a été vicié et que son résultat n'est, par conséquent, pas l'expression de la réalité.

Pour assurer la sincérité du scrutin et éviter toute protestation à son sujet, il importe que les urnes soient surveillées par les intéressés eux-mêmes et que le dépouillement des bulletins — qui aura lieu le soir même de l'élection — soit contrôlé d'une façon sérieuse.

Les moyens employés pour faciliter l'exercice de la

fonction électorale ne sont pas encore suffisants, dans l'état actuel de notre législation.

Aujourd'hui, en effet, chacun doit remettre, en personne, son bulletin au président du bureau de vote, qui le déposera dans l'urne. Alors, les citoyens qui, au jour de l'élection, seront — pour une cause ou pour une autre — tenus éloignés de la commune où ils sont inscrits, ou qui, se trouvant dans cette commune, ne pourront se rendre à la salle de scrutin, se verront contraints de ne pas remplir leur fonction électorale, sans qu'il y ait de leur part mauvaise volonté ou insouciance.

Comment remédier à cette cause d'abstention née de ce que, chez nous, l'électeur doit porter lui-même, nécessairement, son bulletin au bureau de vote ? Pour cela, il suffit d'autoriser le vote autrement qu'en personne ; il suffit de permettre au citoyen de bonne volonté de pouvoir exercer à distance sa fonction électorale.

Deux systèmes de vote à distance se présentent à l'esprit : en premier lieu, le vote par mandataire ou par procureur ; en second lieu, le vote par correspondance.

Dans le vote par procureur, un citoyen, inscrit dans la même commune que le commettant absent, est chargé par ce dernier de voter à sa place. Il y a donc une délégation. Cette délégation, qui se manifestera sous la forme d'un pouvoir ou d'une procuration, devra

être expresse et authentique : elle sera authentique par le fait de la signature légalisée du mandant.

Le vote par procureur, qui était employé, en France, pour les élections aux Etats généraux, existe dans les pays qui ont conservé des restes de féodalité. Nous estimons que ce mode de votation est en contradiction formelle avec le principe du vote secret, justement en honneur chez nous. Cette contradiction est, à elle seule, plus que suffisante pour que l'idée du vote par procureur soit mise de côté.

Le vote par correspondance, au contraire, sauvegarde le principe du vote secret et doit faciliter, sans inconvénients, l'exercice de la fonction électorale de la part des citoyens éloignés de leur commune d'inscription ou de la part de ceux qui, se trouvant dans cette commune, ne peuvent, pour des raisons majeures (infirmités par exemple), se rendre au lieu du scrutin. Cette manière d'émettre son suffrage ne devra être employée que par ceux qui se trouvent sur le territoire continental de la République et qui, de ce fait, sont supposés — à une époque où les journaux sont si nombreusement et si rapidement répandus — être parfaitement au courant de ce qui se passe dans le pays tout entier et, plus spécialement, dans leur département.

Comment fonctionnera le vote par correspondance ?

Le citoyen qui voudra exercer sa fonction électorale et qui sera empêché de se rendre à la salle de scru-

tin — qu'il soit absent de la commune ou qu'il soit, simplement, tenu éloigné du lieu de vote — devra envoyer au maire de sa commune d'inscription une lettre dans laquelle il donnera les raisons qui l'empêchent de venir voter en personne. A cette lettre, dont la signature sera légalisée et qui contiendra la carte d'électeur du pétitionnaire, sera jointe une enveloppe cachetée renfermant le bulletin de vote. Le maire ouvrira la première enveloppe à lui adressée, en présence du bureau, qui appréciera si la cause d'empêchement à venir voter est légitime ou non. Si le bureau conclut à l'affirmative, la petite enveloppe, renfermée dans la première, est ouverte et le bulletin qu'elle contient est mis dans l'urne, ou mieux la petite enveloppe contenant le bulletin est introduite dans l'urne et ne sera ouverte qu'au moment du dépouillement. Si les raisons données dans la lettre explicative sont jugées insuffisantes, la petite enveloppe contenant le bulletin de vote n'est pas ouverte. Dans les deux cas, mention sera faite au procès-verbal de la décision du bureau.

Ce mode de votation est employé par un grand nombre de Sociétés et de Syndicats dont les membres ne peuvent venir en personne prendre part à la constitution du bureau et aux travaux des assemblées. Il y fonctionne avec beaucoup de simplicité, de commodité et, aussi, de loyauté.

On pourra objecter et on a objecté que le vote par

correspondance favoriserait la fraude, de la part des présidents et des membres des bureaux de vote. — « La fraude, dit M. Lhopiteau dans un rapport distribué aux députés, le 20 février 1894, est-elle à craindre autant qu'on le prétend ? Même avec la législation actuelle, sommes-nous à l'abri de toute fraude ? L'examen de certaines opérations électorales nous montre malheureusement trop souvent qu'on peut faire voter des électeurs absents. Sera-t-il aussi facile de supposer des envois factices de bulletins ? Evidemment non, car un simple émargement ne suffira plus. Il faudra joindre au dossier les cartes électorales, et surtout les enveloppes timbrées par la poste, dont les assesseurs et les électeurs auront pu contrôler le nombre ». La fraude sera donc encore assez difficile à pratiquer.

De nombreuses propositions de loi ayant pour objet d'admettre le vote par correspondance ont été présentées à la Chambre des députés, dans les troisième, cinquième, sixième et septième législatures.

Le 16 janvier 1882, M. Labuze présenta à la Chambre une proposition de loi tendant « à faciliter aux électeurs absents de leurs communes l'exercice de leur droit de vote » (numéro 296).

Le 14 juin 1890, proposition de loi présentée par M. Chassaing, député, « ayant pour objet d'autoriser le vote des électeurs absents de leurs communes » (n° 670). Cette proposition, renvoyée à la commission

d'initiative parlementaire, fut, après rapport de M. Nivert, du 4 juillet, prise en considération, le 30 novembre 1891. Elle a été renvoyée à la commission chargée d'examiner la proposition de loi relative à l'affichage électoral.

Le 12 juillet 1893, proposition de loi de M. Emile Cornudet sur le vote des électeurs absents (n° 2956). Renvoi à la commission d'initiative parlementaire, qui n'a pas fait faire de rapport.

Le 23 novembre 1893, proposition de loi de M. Georges Berry « tendant à autoriser le vote des électeurs absents de leurs communes ou malades lors des élections » (n° 33). Cette proposition a fait l'objet d'un rapport de M. du Périer de Larsan et a été renvoyée à la commission du scrutin de liste, le 11 novembre 1897. La chambre n'a pas statué.

Le 12 décembre 1893, proposition de loi de MM. Chassaing et Souhet, « tendant à autoriser le vote des électeurs absents de leur commune » (n° 146). Renvoi à la commission d'initiative parlementaire : rapport, le 20 février 1894, par M. Lhopiteau. La chambre n'a pas statué sur cette proposition.

Le 20 décembre 1893, proposition de loi de M. Labusnière, « ayant pour objet d'accorder aux représentants et voyageurs de commerce la faculté de prendre part aux opérations électorales, quand ils sont absents de leur circonscription ». Cette proposition de loi, ayant été retirée par son auteur, n'a pas été distribuée.

Le 16 juin 1894, proposition de loi de M. Desfarges, « ayant pour objet d'établir le vote par correspondance dans toutes les communes de France » (n° 721). Renvoi à la commission d'initiative parlementaire et rapport, le 29 novembre, par M. Gendre. Prise en considération, le 11 février 1896. La chambre n'a pas statué sur cette proposition.

Une proposition de loi de MM. Berton, Groussier, etc. « tendant à donner le droit aux électeurs de voter par correspondance », porte la date du 29 mars 1900 (n° 1556). Dans l'exposé des motifs, nous lisons : « Nombreux sont les citoyens qui, obligés de s'absenter de leur domicile pendant une très grande partie de l'année et spécialement pendant l'été (époque où ont généralement lieu les élections), ne peuvent exercer leurs droits électoraux. Il y a en France plus de *quatre cent mille* voyageurs de commerce qui, par ce fait, ne votent jamais. On peut ajouter à ce chiffre déjà très important tous les ouvriers des pays pauvres, qui vont dans les grandes villes y gagner leur vie et celle de leurs familles. Dans quelques régions du centre et de l'Est, les citoyens qui émigrent à Paris, Bordeaux, Lyon, Reims, etc., sont très nombreux. Certains départements en fournissent jusqu'à vingt mille, soit presque le tiers des électeurs du département.... Il est possible de parer à cette situation en autorisant le vote par correspondance. Ce mode de voter existe déjà et sans inconvénient, pour les instituteurs lors des élections au Con

seil départemental de l'enseignement primaire. On peut donc l'appliquer à toutes les élections, en l'entourant des garanties de sincérité contenues dans le projet ci-après, que nous avons l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}.

Tout électeur, pensant ne pouvoir être présent à son domicile électoral le jour d'une élection quelconque, aura le droit, dans les six jours qui précéderont celui annoncé pour le scrutin, de se présenter devant le maire ou le commissaire de police du lieu où il se trouvera de passage, afin de voter dans les conditions ci-dessous.

Art. 2.

L'électeur sera porteur de sa carte électorale et assisté de deux témoins qui justifieront de son identité. Celle-ci établie, l'électeur remettra au magistrat une enveloppe blanche ordinaire, par lui cachetée soit à la cire soit par tout autre moyen, laquelle enveloppe contiendra son bulletin de vote.

Art. 3.

Le magistrat dont il s'agit mettra la dite enveloppe dans une autre enveloppe plus grande fournie par l'Administration et portant ces mots : « Service électoral », et sur le verso de laquelle il sera, par les soins de ce magistrat, inscrit les nom et prénoms du votant, le numéro de la liste électorale et le nom de la commune où il désire voter. Cette deuxième enveloppe sera fermée avec le timbre de la mairie ou du commissariat de police. Le même timbre sera ensuite apposé sur la carte électorale à titre de premier émargement.

Art. 4.

Il sera détaché d'un registre à souche un récépissé qui sera remis au votant, lequel récépissé contiendra le nom de l'électeur, l'heure et la date de la remise du bulletin de vote, le numéro de la liste électorale et le nom de la commune destinataire.

Art. 5.

Toutes les opérations ci-dessus auront lieu en présence de l'électeur et de deux témoins.

Art. 6.

Le magistrat dépositaire de ce bulletin de vote sera tenu d'envoyer le pli fermé ainsi qu'il vient d'être dit, dans un délai suffisant, recommandé et en franchise, au maire de la commune où aura lieu le scrutin.

Art. 7.

Le jour du scrutin, et celui-ci ouvert, le maire destinataire remettra au président du bureau de vote le bulletin par lui reçu. Le président, en présence du maire et de tous les membres du bureau, procédera à l'émargement du votant en prenant son nom et son numéro d'ordre sur l'enveloppe même. Cette opération terminée, toujours en présence des mêmes personnes, le président du bureau ouvrira la première enveloppe, en retirera la seconde contenant le bulletin de l'électeur et introduira cette seconde enveloppe dans l'urne. Cette dernière enveloppe ne devra être ouverte qu'au moment du dépouillement.

Art. 8.

Des ordres seront donnés par les soins des préfets aux maires, afin qu'ils aient à faire parvenir gratuitement par le garde-champêtre les cartes électorales aux électeurs, au moins dix jours avant le scrutin. »

Il est très désirable que cette proposition de loi, qui offre toutes les garanties possibles relativement au secret du vote, soit adoptée par les chambres. Le vote par correspondance diminuerait considérablement le nombre des abstentions, et diminuer les abstentions, c'est assurer au suffrage universel plus de sincérité et en même temps plus d'autorité (1).

Nous avons vu que des citoyens s'abstiennent de voter parce qu'ils ont peur que leur vote soit connu : cette crainte constitue un grave obstacle à l'exercice de la fonction électorale. Pour remédier à cette cause d'abstention, il faut rendre le scrutin absolument secret et empêcher que le vote de l'électeur puisse même être soupçonné.

Il est incontestable que le mode actuel de votation est loin de fournir toutes les garanties possibles en la matière et que le président du bureau de vote — sans parler des meneurs qui ont accompagné l'électeur jusqu'à l'urne — connaît parfaitement, avec quelque habitude, le vote qui vient d'être émis. A l'heure actuelle, en effet, l'électeur peut être conduit au scrutin et surveillé de telle sorte, jusqu'au moment du vote, qu'il lui sera impossible de manifester librement son choix. Et lorsque l'électeur remet son bulletin au président du

(1) La loi électorale du 15 mars 1849 établissait le vote par correspondance pour l'élection du Président de la République. (Voir plus loin.)

bureau, il peut, et à juste titre, supposer que celui-ci reconnaît — au toucher ou à la vue — le bulletin que ce président a la mission d'introduire lui-même dans l'urne. Le secret du vote n'est donc pas suffisamment garanti.

Nous allons examiner les propositions qui ont été faites en vue d'assurer la sécurité du vote. Nous estimons qu'une réforme s'impose relativement au mode de scrutin et que les Chambres françaises — qui ont été souvent et à des dates très récentes, saisies de projets dans ce sens — devraient, au plus tôt, prendre les mesures les plus efficaces, afin de donner à l'électeur toutes garanties possibles touchant le secret de son vote.

Sous la monarchie de juillet, l'indépendance de l'électeur était, comme nous le verrons plus tard, mieux protégée qu'aujourd'hui, puisque chaque citoyen qui se présentait pour exercer sa fonction électorale recevait du président un bulletin sur lequel il écrivait secrètement son vote sur une table séparée du bureau (loi du 19 avril 1831 ; art. 48). Malheureusement, cette règle tutélaire n'a pas été maintenue après l'établissement du suffrage universel. La Constitution de 1848 et le décret du 2 février 1852 n'édictèrent point de mesures propres à sauvegarder la liberté des électeurs.

En 1865, M. Malézieux demandait au Corps Législatif un crédit de 100.000 francs, destinés à l'achat d'enveloppes uniformes dans lesquelles les électeurs renfermeraient leur bulletin de vote. Combattu par le gouvernement, cet amendement fut repoussé dans la séance

du 12 juin 1865. Il fut repris sans plus de succès en 1866, 1867 et 1868.

A l'Assemblée nationale, M. Barthe proposa un amendement qui reproduisait les dispositions de l'art. 48 de la loi du 19 avril 1831. Cet amendement fut rejeté. Mais, dans la même séance, l'Assemblée adopta un amendement présenté par M. Corne et ainsi conçu : « Le vote est secret. Chaque électeur, à l'appel de son nom, enferme son bulletin dans une enveloppe qui reste non cachetée et la remet au président. Dans chaque section électorale, des enveloppes spéciales et d'un modèle uniforme sont, par les soins du maire, mises à la disposition des votants ; elles sont placées sur une table séparée du bureau. » Mais cet amendement fut repoussé à la troisième délibération (séance du 24 novembre 1875).

Le 29 mai 1876, MM. Le Pommelec et Malézieux déposèrent à la Chambre des députés une proposition « ayant pour objet d'assurer le secret des votes », qui reproduisait les dispositions de l'amendement Corne. La troisième commission d'initiative parlementaire conclut à son adoption, et le rapport présenté en son nom par M. Malézieux fut déposé le 22 juin 1877. La dissolution de la Chambre ne permit pas à celle-ci de statuer sur cette proposition.

Sous la seconde législature, nous trouvons deux propositions, émanant l'une de MM. Reyneau et Gilliot, l'autre de M. Alfred Girard. Une seule commission fut

nommée, le 8 mai 1880, pour examiner les deux propositions. Le rapport fut présenté par M. A. Girard. L'urgence fut déclarée et la proposition fut adoptée sans discussion à une très forte majorité. — L'art. 1^{er} décidait que le vote aurait lieu sous enveloppe d'un type uniforme et non cachetée. L'art. 2 disait que l'administration était chargée de fournir les enveloppes et de les mettre en vente à bas prix dans les débits de tabac. A l'époque des élections, chaque électeur devait recevoir gratuitement, en même temps que sa carte, deux de ces enveloppes. Pendant la durée du scrutin, d'autres enveloppes devaient être mises à la disposition des électeurs en dehors et dans le voisinage de la salle de vote. — Le rapporteur au Sénat, M. Griffe, conclut dans un sens favorable au projet. Le 25 novembre 1880, l'art. 1^{er} était adopté. L'art. 2 souleva une très vive discussion. M. Buffet fit observer qu'avec le système proposé on verrait aux abords de la salle de vote, des individus remettre aux électeurs des enveloppes contenant un bulletin et conduire ces électeurs sous leur surveillance jusqu'au scrutin. L'usage de l'enveloppe seule aggrave le mal. M. Griffe proposa l'exemple de l'Angleterre où l'électeur s'isole dans un compartiment à l'abri duquel il mettra son bulletin dans l'enveloppe. Le projet fut rejeté, le 21 janvier 1881.

Le 7 décembre 1882, M. Corentin-Guyho reprit le système du vote sous enveloppe. La commission chargée d'examiner ce projet annula le principe du vote

sous enveloppe avec l'établissement de cabines destinées à isoler l'électeur. Ce projet ne vint pas en discussion.

M. G. Laporte déposa, le 26 novembre 1885, une proposition de loi « ayant pour objet d'assurer la liberté, l'intégralité et le secret du vote dans les diverses élections municipales et législatives », qui reproduisait le principe du vote sous enveloppes uniformes et avec un compartiment destiné à isoler les électeurs pendant qu'ils introduiraient leur bulletin dans l'enveloppe. La discussion de ce projet n'a pas été terminée.

Le 25 novembre 1889, proposition de M. Charles Boysset, qui, après un rapport favorable de M. Maxime Lecomte, fut rejetée, le 5 avril 1890.

M. Boissy d'Anglas déposa, le 18 janvier 1890, une proposition de loi tendant à autoriser les électeurs, — qui auront à leur disposition plusieurs enveloppes, — à préparer leur vote chez eux, à l'abri des regards indiscrets.

M. Trouillot proposa, le 25 février 1890, de décider que les bulletins électoraux ne pourraient être imprimés que sur un papier d'un type uniforme, fourni aux candidats par les soins de l'Administration. La Chambre repoussa ce projet ; elle écarta en même temps un contre-projet de M. Le Hérissé, proposant le vote sous enveloppes uniformes.

Le 30 janvier 1894, M. Jules Guesde proposait, afin d'assurer la loyauté du scrutin, de modifier ainsi l'arti-

cle 12 du décret du 2 février 1852 : « Il pourra être adjoint au bureau de chaque collège ou section, un représentant de chacun des candidats en présence. »

Le 6 juillet 1897, M. Defontaine déposa une proposition de loi groupant les deux systèmes qui jusqu'alors avaient été en concurrence : 1^o le vote au moyen des bulletins écrits ou imprimés sur papier réglementaire ; 2^o le vote sous enveloppes officielles avec établissement de cabines d'isolement pour les électeurs. La proposition, renvoyée à la Commission d'initiative parlementaire, fut l'objet d'un très remarquable rapport de M. Bienvenu-Martin, à la date du 18 janvier 1898. Elle échoua, à la veille des élections législatives.

Enfin, dans le courant de 1900, trois propositions de lois ayant pour objet d'assurer la liberté et le secret du vote ont été déposées par MM. Defontaine, Pastre et Jacob, et ont donné lieu à un rapport de M. Ruau, au nom de la commission du suffrage universel, chargée d'examiner ces propositions.

Après avoir dit que les prescriptions contenues dans la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés — renvoyant elle-même aux dispositions du décret organique et réglementaire du 2 février 1852 — sont manifestement insuffisantes pour assurer le secret du vote et la liberté de l'électeur, le rapporteur de la commission demande à la Chambre d'adopter la proposition de loi suivante :

Article 1^{er}.

Dans toutes les élections, le vote a lieu sous enveloppes non cachetées.

Art. 2.

Il sera disposé dans chaque salle de vote pour les électeurs un ou plusieurs compartiments d'isolement.

Art. 3.

Des enveloppes opaques, timbrées du sceau de l'Etat, non gommées et à type uniforme pour chaque collège électoral, seront fournies par l'Administration préfectorale.

Elles seront envoyées aux maires, huit jours au moins avant l'élection, en nombre supérieur d'un quart à celui des électeurs inscrits.

Le jour du vote, elles seront déposées sur le bureau et mises à la disposition de chaque électeur à son entrée dans la salle de scrutin.

Art 4

L'électeur, après avoir fait constater son identité, choisira une enveloppe ; il devra se rendre dans l'un

des compartiments prévus à l'article 2 pour mettre son bulletin dans l'enveloppe. Puis, sans quitter la salle, il remettra le tout au président chargé de l'introduire dans la boîte du scrutin.

Art. 5.

Si, par suite d'un cas de forcema jeure, du délit prévu à l'article 10 ou pour toute autre cause, les enveloppes réglementaires font défaut, le président du bureau est autorisé à les remplacer par d'autres d'un type uniforme, timbrées du sceau de la mairie, et à procéder au scrutin conformément aux dispositions de la présente loi. Mention est faite de l'incident au procès-verbal et les enveloppes dont il a été fait usage y sont annexées.

Art. 6

Tout électeur atteint d'infirmités qui l'empêchent de mettre lui-même son bulletin dans l'enveloppe peut être autorisé par le président à se faire assister par un électeur de son choix.

Art. 7.

Les articles 27, 30 et 31 du décret du 2 février 1852, sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 27. — Après la clôture du scrutin, il est pro-

cédé au dépouillement de la manière suivante : La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des *enveloppes* vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Le président répartit entre les diverses tables les enveloppes à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe, puis il le lit à haute voix et le passe à un autre scrutateur ; les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul, si ces bulletins portent des noms différents ; ils ne comptent que pour un seul, s'ils désignent le même candidat.

« Art. 30. — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppe ou dans une enveloppe non réglementaire, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires.

« Art. 31. — Immédiatement après le dépouillement, le résultat du scrutin est rendu public et les bulletins et enveloppes autres que ceux qui, conformément aux articles 5 et 7, doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs.

Art. 8.

Sont mis au nombre des dépenses obligatoires des communes, les frais d'installation des compartiments prévus à l'article 2 de la présente loi.

Quant aux frais de fourniture des enveloppes, ils sont à la charge de l'Etat pour les élections sénatoriales et législatives, à la charge du département pour les élections au Conseil général et au Conseil d'arrondissement, à la charge des communes pour les élections municipales.

Art. 9.

Toute personne qui aura détruit ou construit des enveloppes en vue d'empêcher ou de troubler les opérations du scrutin sera punie d'un emprisonnement de 6 jours à 6 mois et d'une amende de 25 à 500 francs.

Art. 10.

Les dispositions des lois et décrets antérieurs sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

Art. 11.

La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies.

Art. 12.

La présente loi sera affichée pendant les opérations électorales dans toutes les salles de vote. »

Cette proposition de loi, qui porte la date du 23 mars 1900, n'est pas encore venue en discussion.

Les adversaires de ces réformes prétendent que l'obligation imposée aux électeurs de passer par les cabines d'isolement pour y préparer leur enveloppe compliquerait et allongerait les opérations électorales, et, de plus, que l'établissement des compartiments occasionnerait aux communes pauvres des dépenses excessives. Ils disent encore que l'emploi des enveloppes rendrait plus compliquées et moins rapides les opérations du dépouillement.

A ces critiques, nous répondrons que l'électeur ne passera dans la cabine d'isolement que juste le temps qui lui sera nécessaire pour mettre son bulletin dans l'enveloppe ; d'où, lenteurs peu appréciables, qui pourront, d'ailleurs, être évitées par l'établissement de nouveaux bureaux de vote. Quant aux frais occasionnés par l'établissement des cabines, ils seront insignifiants ; il suffira, en effet, pour abriter l'électeur, d'un paravent, de quelques planches ou simplement d'un rideau posé sur une corde. Enfin, les retards apportés dans le dépouillement par l'ouverture des enveloppes et l'extrac-

tion des bulletins qui y seront contenus seront supprimés en augmentant le nombre des scrutateurs et celui des tables de dépouillement.

Le mode de votation sous enveloppe est en usage dans les deux Chambres françaises pour les élections des membres du bureau. Une loi du 8 juillet 1890 sur les délégués à la sécurité des ouvriers mineurs (art. 9) prescrit l'emploi de l'enveloppe pour voter ; « le vote a lieu, sous peine de nullité, sous enveloppe d'un type uniforme déposé à la Préfecture. » Les excellents résultats produits par cette mesure militent en faveur de sa généralisation à toutes les élections.

Nous souhaitons, quant à nous, que le dernier projet soumis à la Chambre des députés et que nous avons exposé, — qui, en combinant le vote sous enveloppe et la cabine d'isolement, assure à l'électeur toutes garanties possibles de liberté et de sécurité dans l'exercice de sa fonction électorale, — soit adopté sans retard, amenant au scrutin de nombreux citoyens qui sont, aujourd'hui, des abstentionnistes par la crainte légitime qu'ils ont que leur vote soit connu (1).

Nous avons vu quelles sont les causes qui portent un grand nombre de citoyens à s'abstenir de prendre part

(1) A l'heure où nous écrivons, la question de la liberté et de la sincérité du vote est inscrite à l'ordre du jour de la Chambre des députés et va venir sans tarder en discussion.

aux élections ; à chacune de ces causes, nous avons opposé un remède existant déjà dans notre législation, ou bien se recommandant d'une façon toute particulière à l'attention du législateur.

Ces moyens de combattre l'abstentionnisme, qui peuvent être appelés « moyens amiables », sont-ils suffisants pour amener à un résultat très satisfaisant et sont-ils, à eux seuls, de nature à déterminer les électeurs à se présenter aux urnes, sans défaillances ? Nous ne le croyons pas ; ces remèdes sont trop platoniques pour être bien efficaces.

Et alors, apparaît à l'esprit un remède énergique, — moyen catégorique et « de contrainte », — dont l'emploi assurera le parfait exercice de la fonction électorale de la part des Français qui en sont investis, par le fait même qu'ils sont citoyens, majeurs et qu'ils jouissent de leurs droits civils ; ce remède, c'est le vote rendu obligatoire par le législateur.

Seule, une loi déclarant le vote obligatoire pourrait ramener les abstentionnistes à la salle de scrutin. « Un simple article inséré à l'*Officiel*, — dit M. E. Drumont dans une page consacrée à la « Défense du suffrage universel », — une affiche collée à la porte des mairies, il n'en faudrait pas plus pour que tout le monde se mit à voter avec ensemble ».

Nous estimons que l'obligation au vote est le seul remède efficace contre l'abstentionnisme, le seul re-

mède qui puisse avoir raison de ce mal, sans cesse croissant.

Mais, dira-t-on, le vote rendu obligatoire, c'est une grave atteinte portée à la liberté des citoyens. — Pour répondre à cette objection, il convient de distinguer ceux qui prétendent que le vote est un simple droit de ceux qui prétendent qu'il est une véritable fonction.

Puisque le vote est un droit, disent les premiers, — ceux qui jouissent de ce droit sont libres d'en user comme bon leur semble : ils peuvent voter ou ne pas voter, à leur guise, et aucun pouvoir public, aucune loi ne sauraient y rien changer.

Mais les défenseurs de la liberté des droits oublient que presque tous les droits, même les plus sacrés, ont une limitation, tracée par le respect de l'ordre social. A chaque droit, correspond un devoir ; et l'exercice de ce devoir peut être réglé par la loi dans un intérêt supérieur, celui de la Société. Ce qui caractérise l'homme libre, c'est qu'il a le droit de parler et d'agir — librement, semble-t-il. Eh bien ! l'exercice de ce droit est réglé par la loi : l'homme ne peut pas dire et faire des choses qui soient contraires à l'ordre public. Le droit d'agir est bien reconnu aux citoyens, mais ceux-ci ont, comme corollaire de ce droit, un devoir, qui consiste à agir en conformité avec l'ordre public ; et ce devoir leur est imposé obligatoirement par la loi. Au droit électoral correspond aussi un devoir : l'exercice de ce droit. Et, comme ici l'ordre public et social est com-

plètement en jeu, l'exercice de ce droit sera rendu obligatoire par le législateur.

Certains droits deviennent, dans certains cas, des devoirs obligatoires : par exemple la tutelle. La tutelle officieuse est, en effet, un acte libre de la part de l'homme qui en réclame l'exercice : l'homme a le droit d'être tuteur officieux et ce droit est entièrement à sa discrétion. A côté, la loi a — dans l'intérêt supérieur de la Société — institué une tutelle qui est une charge publique et dont l'exercice a été rendu par elle obligatoire. L'obligation de voter sera, en tous cas, moins pénible et moins lourde que l'obligation d'exercer la tutelle : or, la tutelle légale est acceptée par tous ; la loi, du reste, qui l'a établie, l'a sanctionnée et saurait ramener à leur devoir ceux qui voudraient s'y soustraire.

Pour ceux qui admettent, au contraire (et nous sommes de ce nombre), que le vote est une fonction sociale, — il est de toute évidence que la loi, qui a conféré cette fonction au citoyen majeur et qui l'a réglementée, quand elle l'a voulu et comme elle l'a voulu, peut, aussi bien, la déclarer « fonction obligatoire ». Le législateur peut parfaitement décider que le vote sera dorénavant obligatoire, comme il a décidé que le service militaire était obligatoire, que le paiement des impôts était obligatoire, que la fonction de juré était obligatoire. Et ces mêmes Français, qui ont accepté sans protester de passer plusieurs années de leur jeunesse dans les régiments, qui paient sans trop de murmures des impôts de

plus en plus lourds, qui se dérangent de leurs travaux pour aller siéger dans les jurys ou prendre part aux délibérations de conseils de famille dont ils font obligatoirement partie, — ces hommes-là accueilleront tout naturellement, comme étant le remède nécessaire contre l'abstentionnisme énorme qui vicie le principe du suffrage universel, la loi qui déclarera le vote obligatoire. Et de toutes les fonctions obligatoires, celle de voter sera de beaucoup la plus légère et la plus commode : comme telle, elle sera facilement acceptée par la Nation. Tandis, en effet, que la loi exige que tout Français aille passer trois années sous les drapeaux, et, souvent, hors du territoire continental de la République, tandis que la loi exige, sous forme d'impôts, des sommes parfois exorbitantes par rapport aux revenus de certains contribuables ; tandis qu'elle oblige les citoyens désignés par le sort à se rendre au chef-lieu de leur département pour y siéger dans des jurys, durant, quelquefois, une semaine et plus ; — la loi qui déclarerait le vote fonction obligatoire serait, à côté, bien douce, puisqu'elle ne ferait qu'imposer aux citoyens un dérangement de quelques heures à peine, à une très faible distance de chez eux, et à un jour où les travaux sont généralement suspendus (1).

(1) Certains partisans du vote obligatoire ont, — pour répondre à l'objection de ceux qui prétendent que l'obligation au vote est attentatoire à la liberté, — proposé de décider que tout citoyen aurait le droit de cesser d'être électeur en requérant sa radiation des listes

D'ailleurs, la loi qui déciderait que la fonction électorale est obligatoire n'innoverait pas : elle ne ferait qu'étendre un principe établi, chez nous, par la loi du 2 août 1875 sur les élections sénatoriales. Comme nous le verrons plus tard, en effet, le vote est obligatoire

électorales. Après qu'il aura été rayé, sur sa demande, il aura conquis sa liberté, en sacrifiant sa capacité. Les citoyens qui n'auront pas sollicité leur radiation des listes seront considérés comme ayant tacitement accepté d'exercer la fonction électorale. Cette fonction, ils devront, par conséquent, la remplir ; et la loi pourra — s'ils y manquent — les y contraindre.

Une proposition de loi ayant pour but de rendre le vote obligatoire, mais l'électorat facultatif, a été présentée à la Chambre des députés par M. Laroche-Joubert, le 2 mai 1882 (n. 669). Distribuée et renvoyée à la cinquième commission d'initiative parlementaire — le 6 mai, — elle a été l'objet d'un rapport sommaire, le 23 mai, de la part de M. Cirier. Cette proposition a été retirée, le 15 novembre 1883.

Pour nous, cette théorie qui permet aux électeurs de se faire rayer des listes et de se dispenser ainsi d'exercer la fonction électorale est contraire à l'idée du vote obligatoire. En effet, si le vote a été déclaré obligatoire, — et cela dans l'intérêt même de la Nation, — pourquoi les citoyens pourraient-ils, en demandant leur radiation des listes, se dispenser de remplir une fonction, qui intéresse l'Etat autant qu'eux ? Est-ce que le jeune Français peut, de sa propre autorité, se faire rayer des listes de recensement pour se soustraire aux obligations du service militaire ; est-ce qu'il peut demander à ne pas être compris sur les listes où sont pris les noms des jurés ? Est-ce que le citoyen peut réclamer que son nom ne figure pas sur les rôles des impositions ou des prestations ? — En vérité, une fonction aussi facilement éludable et laissée à la libre fantaisie des citoyens ne peut, sérieusement, être dite obligatoire ; elle est, au contraire, le type de la fonction facultative. La fonction obligatoire lie le citoyen qui en est investi au point qu'il lui est impossible de s'y soustraire, par le fait de sa seule volonté. C'est, justement, ce caractère qui constitue l'obligation.

Eh bien, le vote sera obligatoire pour tous les citoyens — sans que quelques-uns d'entre eux puissent s'y soustraire par une simple de-

dans les cas d'élections sénatoriales. Et personne n'a trouvé cela tyrannique ou odieux. Pourquoi donc la règle qui régit les élections sénatoriales ne serait-elle pas étendue aux autres élections ? Pourquoi la loi du 30 novembre 1875 n'a-t-elle pas édicté l'obligation au vote dans les cas d'élections législatives — suivant ainsi l'exemple de son aînée du 2 août ? Et puisque, surtout, le vote n'a pas été déclaré obligatoire d'une façon générale, en 1875, — pourquoi, aujourd'hui où souffle une tendance de plus en plus accentuée à l'abstentionnisme, le législateur ne prendrait-il pas une mesure radicale, la seule vraiment efficace ; pourquoi ne ferait-il pas du vote une fonction obligatoire ?

Nous souhaitons ardemment qu'une loi dans ce sens vienne — sans tarder — ramener les citoyens à un devoir qu'ils négligent par trop et fasse des élections ce qu'elles devraient être (mais ce qu'elles ne sont pas), c'est-à-dire l'expression de la conscience générale.

Un grand nombre de pays, — où, pourtant, le principe du suffrage universel n'est pas en si grand honneur que chez nous, — ont déclaré (et quelques-uns, depuis assez longtemps déjà) le vote obligatoire. C'est ainsi

mande de radiation des listes. Les Français de 21 ans sont électeurs parce qu'ils sont citoyens : ils ne pourront pas plus se faire rayer du nombre des électeurs qu'ils ne pourront se faire rayer du nombre des citoyens.

que, autour de nous, la Belgique, la Suisse, le Danemark, la Russie, ont, dans des conditions que nous examinerons plus loin (1), décidé que le vote constituait une fonction obligatoire. La Bulgarie, les Etats de Hesse, le Mexique, le Vénézuëla, le Brésil, la République Argentine, ont consacré le même principe.

Tous ces pays n'ont qu'à se féliciter, au point de vue des résultats obtenus, d'avoir imposé au peuple l'exercice de sa fonction d'électeur. Il n'y a aucune raison pour que le vote obligatoire ne donne pas, en France, des résultats aussi satisfaisants.

Donc, le vote peut, très légitimement, être rendu obligatoire par le législateur. Une telle réforme serait, seule, de nature à combattre utilement l'abstentionnisme.

Mais, la loi déclarant le vote obligatoire ne sera vraiment efficace que si elle est accompagnée d'une sanction. La promulgation seule du principe serait, en effet, par trop platonique et n'agirait sur l'esprit des citoyens que d'une façon très incertaine. Le vote devra être rendu obligatoire sous la garantie d'une sanction édictée par le législateur.

Quelle sera, maintenant, cette sanction ? — Là, commence la difficulté.

Il est bien évident que la loi ne peut frapper que les électeurs qui se seront abstenus de voter sans motif

(1) Législation électorale comparée.

plausible. Ceux qui auront justifié d'une excuse valable ou d'un empêchement réel à se présenter au scrutin ne pourront être punis. Les bureaux de vote pourront être compétents pour apprécier les motifs d'empêchement invoqués par les abstentionnistes.

La sanction qui garantira l'exercice obligatoire de la fonction électorale devra être, à la fois, efficace, légitime, proportionnée. Comment arrivera-t-on à donner à une sanction ces trois caractères ?

Examinons quelles peuvent être les sanctions applicables en notre matière et voyons — pour chacune — si les trois caractères de légitimité, d'efficacité et de proportionnalité s'y rencontrent.

Mettons de côté, tout d'abord, les peines corporelles qui ne sauraient être édictées pour punir les abstentionnistes. Personne, d'ailleurs, n'a jamais soutenu qu'une peine corporelle, même très légère, puisse être établie en matière d'abstention électorale.

La sanction qui se présente, alors, naturellement à l'esprit, c'est l'amende.

Mais comment cette amende sera-t-elle établie ?

On peut fixer un minimum assez bas, pour que les pauvres puissent la payer, et un maximum qui ne devra pas dépasser un certain taux (Loi belge du 25 septembre 1893). Toutefois, ce maximum n'atteindra que très faiblement les gens riches et ce minimum, si réduit qu'il soit, ne pourra pas être recouvré sur les indigents. Aussi, pour être efficace, cette sanction devra-t-elle

être complétée par l'emprisonnement à l'égard de ceux qui ne paieront pas l'amende. Mais nous avons vu que les peines corporelles ne sauraient être appliquées en matière d'abstention électorale. Une telle sanction serait donc inefficace et disproportionnée (1).

Une amende proportionnée à la fortune de chacun a été proposée par M. Wallon : « Tout électeur qui, sans motif légitime, n'aura pas pris part au scrutin dans les élections aux conseils municipaux, généraux, et pour les assemblées politiques, sera puni d'une amende égale au dixième de ses contributions directes, sans que cette amende puisse être inférieure à 5 francs ni supérieure à 500 francs. » (Proposition de loi du 24 avril 1872.) Cette amende proportionnée, outre qu'elle serait d'une application fort compliquée, aurait le même inconvénient que la précédente : elle serait inefficace pour les riches et pour les indigents.

Une autre sorte de sanction, — pécuniaire comme l'amende, mais très différente de celle-ci, — se rencontre dans certains pays allemands (2). Le législateur a dit : Lorsque les électeurs ne se seront pas présentés en nombre suffisant à un premier tour de scrutin, il y

(1) Sans doute, une amende fixe de 50 francs a bien été édictée en cas d'abstention de la part des délégués sénatoriaux. Mais ces électeurs appartiennent presque tous à la classe aisée de la société ; on peut donc dire que cette amende de 50 francs les frappe également. Son efficacité est telle que les abstentions sont à peu près nulles dans les scrutins pour les élections des sénateurs.

(2) Bavière et Grand Duché de Bade.

aura lieu de procéder à un second tour. Ce nouveau scrutin occasionnera des frais. Ces frais seront payés par les abstentionnistes.

Cette théorie a quelque chose d'un peu choquant : l'abstention n'est envisagée qu'au point de vue de la dépense supplémentaire qu'elle a occasionné au Trésor public. C'est un côté un peu bas du droit électoral. Or, dans ces Etats allemands, il n'est procédé qu'à un second tour de scrutin, qui est définitif : l'élection est consommée avec ce second tour. Alors, la sanction n'est pas appliquée d'une façon égale et n'est, en conséquence, pas juste ; si elle apparaît, en effet, pour les abstentions du premier tour de scrutin, elle n'existe pas pour les abstentions qui se seront produites au second et dernier tour. Des abstentions pourront avoir lieu en masse à ce second tour ; aucune sanction n'existe pour les punir et y remédier. En outre, plus grand sera le nombre de ceux qui n'auront pas pris part au premier vote, moins élevés pour chacun seront les frais, qui doivent être répartis également sur tous les abstentionnistes et plus sera insignifiante la répression.

Cette sanction est donc inefficace et proportionnée à rebours.

Le législateur peut, encore, décider que toute circonscription qui aura fourni un grand nombre d'abstentionnistes aura sa représentation supprimée ; cette

sanction est, comme la précédente, une sanction collective.

Dans chaque collège électoral, par exemple, la moitié plus un des électeurs devra voter. Si ce minimum n'est pas atteint, si cinquante et un pour cent des citoyens inscrits sur les listes n'ont pas exercé leur fonction électorale, — alors, la circonscription où se seront produites ces trop nombreuses abstentions sera privée de sa représentation. En effet, si les abstentions ont été nombreuses, le candidat qui aura eu le plus grand nombre de voix ne saurait être considéré comme le représentant de la majorité des citoyens de la circonscription. Et pour ne pas recommencer l'élection jusqu'à ce qu'il plaise aux électeurs de voter, on supprimera à la circonscription son représentant. Les bourgs d'Angleterre qui s'étaient montrés trop corrompus, trop « pourris », ont eu, à une certaine époque, leur représentation supprimée pour un temps indéfini. La circonscription badoise ne cesse d'être représentée que pendant une législature.

Nous ne pensons pas que cette sanction ait beaucoup de partisans et nous ne l'espérons pas. Elle est, en effet, souverainement injuste ; car ce seront, très souvent, les individus qui auront le mieux pratiqué leur devoir électoral dans une circonscription, qui seront le plus atteints par la suppression du représentant de leur circonscription. Elle rappelle cette justice turque qui frappe des innocents pour des coupables.

Les sanctions qu'on peut appeler « morales », comme la réprimande et l'affichage du nom des abstentionnistes, n'auraient qu'un caractère tout platonique et seraient absolument inefficaces.

Toutes les sanctions que nous venons de voir manquent ou de proportionnalité ou d'efficacité, souvent des deux à la fois.

La suspension ou la suppression de la fonction électorale à ceux qui, en étant investis, s'obstinent à ne pas la remplir est le seul remède capable de combattre utilement et efficacement l'abstentionnisme.

Le citoyen qui dans plusieurs scrutins n'aura pas voté sera considéré comme ayant tacitement renoncé à remplir sa fonction électorale. Quoi de surprenant alors à ce que cette fonction qu'il n'exerce pas lui soit retirée ? L'individu qui ne vote pas, par habitude, est ou bien un inintelligent au point de vue politique, ou bien un mauvais citoyen. Dans les deux cas, la sanction sera juste et efficace.

A ceux qui prétendent que rien ne peut empêcher les abstentions, le légistateur n'a qu'une réponse à faire : « La fonction électorale se perdra par le non-usage ».

La peine, dira-t on, ne sera pas très dure, puisqu'elle est la suppression d'une fonction dont l'électeur a paru se soucier fort peu. — Mais nous répondrons que les individus, comme les peuples, n'aiment pas à se voir dépouiller de choses dont même ils ne se servent pas.

Les abstentionnistes redouteront, de plus, d'être mis sur le même sur rang que les condamnés à des peines afflictives et infamantes et que les faillis.

Le retrait de l'électorat, et, par contre-coup, de l'éligibilité, constitue le remède le plus efficace et le plus commode contre l'abstentionnisme.

Mais ce remède énergique ne doit être appliqué que lorsque le citoyen a fait preuve d'un désintéressement soutenu et d'une mauvaise volonté persistante. Il ne sera mis en action qu'après plusieurs abstentions qui, elles aussi, seront sanctionnées, mais beaucoup plus faiblement et d'une façon progressive.

Une amende fixe de 1 franc frappera, par exemple, la première abstention non justifiée.

La seconde abstention amènera une condamnation à une amende variant entre 3 francs et 25 francs, mais seulement si moins de six ans se sont écoulés depuis la première abstention. Un délai de six ans sera imparti pour la récidive. Passé ce temps, la première condamnation sera prescrite ; toute nouvelle abstention ne sera punie que de l'amende fixe de 1 franc : elle réouvrira les délais pour la récidive.

Le récidiviste qui aura été condamné à une amende — que le juge chargé d'appliquer la loi pourra faire osciller entre 3 et 25 francs — et qui, dans les 4 ans qui suivront, s'abstiendra encore de voter sans raison justifiée, sera condamné à une nouvelle amende variant entre 3 et 25 francs et sera suspendu pendant deux ans

de sa fonction électorale. Cette condamnation sera affichée à la porte de la mairie de sa commune.

Si, après que le délai de suspension de deux ans est terminé, le citoyen persiste à s'abstenir, — et ce, dans les cinq ans qui suivront la troisième condamnation, — nouvelle amende, comme dans les deux cas antérieurs, et suspension pour douze ans de sa fonction électorale. Cette condamnation dernière sera rendue publique par un affichage à la porte de la mairie. Celui qui aura été frappé de cette mesure de rigueur sera inéligible d'une façon absolue pendant douze ans. Durant le même temps, il ne pourra être l'objet d'aucune distinction, d'aucune promotion de la part du gouvernement (1). L'individu, en effet, qui se sera désintéressé à ce point des affaires de son pays ne mérite pas que le gouvernement s'intéresse à lui de quelque manière que ce soit.

Pour certains, il ne suffit pas d'enlever aux abstentionnistes d'habitude l'exercice de la fonction électorale et le droit d'éligibilité. On a proposé d'étendre à l'abstention une grande partie des déchéances qu'entraîne la dégradation civique. Mais le régime de l'article 34 du Code pénal est hors de proportion avec l'infraction commise. Il n'y a, en effet, aucun rapport entre la capacité d'être tuteur, curateur ou membre d'un conseil de famille et l'exercice de la fonction électorale. Et, souvent, ce seraient les tiers qui, plus que le citoyen frappé lui-

(1) Législation électorale belge du 25 septembre 1893.

même, auraient à souffrir des déchéances prononcées contre l'abstentionniste.

La suspension de l'électorat et de l'éligibilité sont, au contraire, parfaitement en rapport avec l'infraction commise. Le citoyen, en s'obstinant à ne pas voter, a montré qu'il ne faisait aucun cas de sa fonction d'électeur ou qu'il était incapable de la remplir; il est donc tout naturel que l'exercice de cette fonction lui soit retiré.

La sanction consistant à retirer pour un certain temps l'exercice de la fonction électorale aux citoyens qui ne rempliraient pas cette fonction a, seule entre les sanctions que nous avons examinées, les trois qualités de légitimité, d'efficacité et de proportionnalité.

Il pourrait arriver, avec notre système actuel des inscriptions d'office sur les listes électorales, que la loi restât sans effet. C'est lorsqu'un citoyen, qui aurait déjà été condamné pour abstention, changerait de domicile. Il serait alors inscrit d'office sur la liste électorale de sa nouvelle commune. Très souvent, ses condamnations antérieures passeraient inaperçues, et, récidiviste, il serait considéré comme délinquant primaire. Le moyen d'empêcher cette erreur de se produire est de supprimer l'inscription d'office sur les listes électorales. Tout citoyen qui aura changé de domicile *devra obligatoirement* requérir son inscription sur la liste électorale de

la nouvelle commune où il vient s'établir. Il aura à présenter au fonctionnaire chargé des inscriptions un extrait de « casier électoral », qui sera délivré gratuitement par le maire de la commune où l'électeur était précédemment inscrit et sur lequel seront portées les condamnations relatives à l'abstentionnisme.

Recherchons, maintenant, quel sera le juge compétent pour statuer en matière d'abstention.

On peut dire qu'il conviendra de multiplier les tribunaux pour juger les abstentionnistes et que, alors, chaque commune devra avoir son tribunal. Ce serait soit la commission électorale chargée de réviser les listes, soit une commission spéciale, qui aurait à appliquer la loi. Mais ces juridictions seraient bien rapprochées des justiciables et il y a tout lieu de croire que l'impartialité la plus stricte ne présiderait pas toujours à leurs décisions.

D'un autre côté, il faut éviter le tribunal répressif, qui, par son caractère même, doit être écarté.

Le juge de paix semble tout indiqué pour devoir appliquer la loi en matière d'abstention électorale. La décision du juge de paix pourrait être portée en appel devant le tribunal d'arrondissement (1).

(1) C'est le tribunal *civil* du chef-lieu du département qui statue sur les abstentions des délégués sénatoriaux. Ces tribunaux ne sont pas surchargés par cette compétence, le collège sénatorial étant relativement restreint et les abstentions étant, comme nous l'avons vu, excessivement rares dans les élections sénatoriales.

Plusieurs propositions de loi ayant pour but de rendre le vote obligatoire ont été déposées au Parlement, sous chacune des législatures.

A l'Assemblée Législative, M. Wallon présenta un projet de vote obligatoire, qui porte la date du 24 avril 1872, avec une amende proportionnelle, comme sanction. Ce projet fut renvoyé à la commission des lois constitutionnelles.

Une proposition de loi de M. Laroche-Joubert, « ayant pour objet de rendre le vote obligatoire, mais l'électorat facultatif », du 2 mai 1882, fut retirée par son auteur, le 15 novembre 1883.

Le 24 mars 1885, M. Adolphe Pieyre présenta à la Chambre une proposition « ayant pour but de rendre le vote obligatoire ». Cette proposition, renvoyée à la commission d'initiative parlementaire, fut l'objet d'un rapport de M. Desmons. Il n'a pas été statué sur elle.

Le 7 février 1889, proposition de loi dans le même sens de M. Alfred Letellier. Ce député renouvela sa proposition, le 2 mai 1893.

Sous la même législature, proposition de loi de MM. Gauthier (de Clagny), Argeliès, etc., sur le vote obligatoire, présentée à la Chambre des députés, le 15 janvier 1894. Renvoyée à la commission d'initiative parlementaire, cette proposition fut l'objet d'un rapport de M. Gélibert des Seguins. Discutée le 14 juin, elle fut rejetée, le même jour.

Une autre proposition fut présentée, le 9 avril 1895, par M. Guillemet ; elle fut prise en considération par la commission (rapport de M. Wignancourt). La Chambre n'a pas statué sur cette proposition de loi.

Le 2 avril 1900, M. Georges Berry, député, a présenté la proposition suivante, qui a été renvoyée à la commission du suffrage universel :

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}.

Le vote est obligatoire.

Tous les électeurs régulièrement inscrits sont tenus de prendre part aux scrutins qui ont lieu pendant l'année de leur inscription, sauf les cas d'excuses spécifiés dans l'article 6.

Art. 2

Les listes électorales comprennent, indépendamment des colonnes d'émargement, une colonne spéciale destinée à constituer le casier électoral de chaque électeur. Dans cette colonne, sont mentionnées les condamnations prononcées pour infraction à l'article 1^{er} de la présente loi.

Tout électeur requérant son inscription sur une nouvelle liste est tenu de produire un extrait de son casier électoral, délivré gratuitement par le maire de la commune où il était inscrit ; les condamnations mentionnées à ce casier seront transcrites sur la liste nouvelle où il se fait inscrire.

Art. 3.

Les infractions aux dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi sont punies comme suit :

§ 1^{er}. — Pour une première abstention, le nom de l'électeur est affiché dans un tableau spécial à la porte de la mairie pendant tout le cours de l'année électorale.

§ 2. — Pour une deuxième abstention, et indépendamment de l'affichage, la peine sera de cinq francs d'amende.

§ 3. — Pour une troisième abstention, la peine sera de dix francs d'amende. L'électeur encourt de plus une radiation de deux années, non compris l'année courante.

§ 4. — Tout électeur frappé de la déchéance édictée par le paragraphe 3 du présent article, qui, après sa réinscription, encourt une nouvelle condamnation, est, en outre de la condamnation à l'affichage et à l'amende prévue, définitivement rayé des listes électorales.

Art. 4.

Tout électeur rayé provisoirement ou définitivement des listes électorales, par application des paragraphes 3 et 4 de l'article 3, est inéligible pendant la durée de sa radiation.

Art. 5.

Dans les quinze jours qui suivent l'élection, le maire dresse un procès-verbal des abstentions et le dépose avec les listes d'émargement, au greffe de la justice de paix, ou, s'il y a lieu, au parquet du tribunal.

Le juge de paix statue dans le mois du dépôt sur l'application des peines prévues par les paragraphes 1 et 2 de l'article 3.

Le tribunal correctionnel statue sur l'application des peines prévues par les paragraphes 3 et 4 du même article.

Art. 6.

Aucune pénalité ne peut être encourue par l'électeur présent sous les drapeaux au moment du vote ; ni par l'électeur qui justifiera qu'il ne devait pas pour une cause quelconque figurer sur la liste électorale ; ni par l'électeur qui justifiera que la maladie ou des infirmités l'ont mis dans l'impossibilité de prendre part au scrutin,

ou que les nécessités de sa profession l'ont retenu éloigné de la commune où il exerce ses droits électoraux. »

En y apportant certaines modifications de détails, — dans l'application de la sanction, par exemple, et dans la sanction elle-même, — nous considérons ce projet de loi comme très sérieux et comme étant seul de nature à triompher de l'abstentionnisme.

Comme complément indispensable de la réforme électorale, la même loi, qui déclarerait le vote obligatoire de la part des électeurs, devrait le déclarer également obligatoire de la part des élus.

Il est souverainement ridicule, en effet, de voir des députés, des sénateurs, pouvoir impunément se dispenser d'assister, durant des semaines entières, aux travaux de la Chambre à laquelle ils appartiennent, et cela sans excuse aucune. Et il est encore plus ridicule de voir, pendant ce temps passé par les parlementaires en dehors de la Chambre ou du Sénat, les noms de ces derniers figurer à l'*Officiel* comme ayant pris fidèlement et consciencieusement part à tous les scrutins.

La loi du 10 août 1871, qui a organisé les Conseils généraux, décide, dans son article 19, que « lorsqu'un conseiller général aura manqué à une session ordinaire sans excuse légitime admise par le Conseil, il sera déclaré démissionnaire par le Conseil général dans la dernière séance de la session ». Et la loi municipale du 5 avril 1884 dit, art. 60, § 1^{er} : « Tout membre du Con-

seil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, a manqué à trois convocations successives, peut être, après avoir été admis à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le Conseil de préfecture. »

Pourquoi ne pas étendre à tous les membres des assemblées élues des sanctions qui n'atteignent, aujourd'hui, que les conseillers généraux et municipaux ? Le vote obligatoire de la part des élus pourrait très bien être organisé au moyen d'une petite loi conçue à peu près en ces termes :

Article 1^{er}. — Tout sénateur, député, conseiller général, d'arrondissement ou municipal, qui ne prend pas part à 4 scrutins successifs et qui ne fournit pas une excuse légitime à son abstention prolongée, subit une suspension de mandat d'une durée de 3 mois.

En cas de 4 nouvelles abstentions successives, la déchéance du mandat est nécessairement encourue. Elle est prononcée par les assemblées dont font partie les abstentionnistes volontaires.

Article 2. — Des bulletins ne portant aucune mention seront donnés aux membres des Assemblées, à côté des bulletins de Oui et de Non, pour que les élus puissent prendre part à tous les scrutins publics.

Article 3. — Chaque assemblée nommera une commission, prise dans son sein, qui sera chargée d'appré-

cier les motifs d'excuses qui seront fournis par les non-votants.

Article 4. — Les élus qui auront été déchus de leur mandat par application de l'art. 1^{er} de la présente loi seront inéligibles pendant cinq années.

Article 5. — Dans les assemblées, les membres présents aux séances ne pourront en aucun cas déposer dans les urnes un bulletin au nom d'un absent.

Ces quelques articles trouveraient tout naturellement place à la fin de la loi qui déclarerait le vote obligatoire et en réglerait les conditions.

Une telle loi ramènerait sans nul doute aux scrutins la plus grande partie des abstentionnistes actuels. Elle obligerait en même temps les membres du Parlement à s'occuper d'une manière effective et personnelle des affaires du pays.

Alors, et alors seulement, le suffrage universel apparaîtrait avec son vrai caractère, et les élus du peuple pourraient être regardés comme les représentants vrais et incontestés du Souverain.

CONCLUSION

Des considérations qui précèdent, — et surtout de la statistique électorale que nous avons rapportée et où s'accuse un nombre d'abstentions qui menace de faire du Suffrage Universel l'expression de la volonté d'une faible minorité de citoyens, alors qu'il devrait être l'expression de la conscience générale, — il résulte que des mesures rigoureuses doivent être prises au plus tôt par le législateur pour combattre et vaincre l'abstentionnisme, ce mal de notre époque sans cesse grandissant.

Et ces mesures rigoureuses ne sont autre chose que le vote rendu obligatoire sous une sanction pratique, efficace et légitime. Cette sanction sera, à l'égard des abstentionnistes d'habitude, la suppression — durant un certain temps — de l'électorat et, comme corollaire, de l'éligibilité.

Mais, si le législateur doit édicter l'obligation au vote, — obligation sanctionnée par un retrait de la

fonction électorale, — il doit, en même temps, rendre l'exercice de cette fonction le plus commode et le plus facile possible. C'est ainsi que devra être établi le vote par correspondance, qu'on munira des plus sérieuses garanties de sécurité et de loyauté ; c'est ainsi que devront être établies dans toutes les salles de scrutin des cabines d'isolement où les électeurs iront préparer leur bulletin, qu'ils placeront ensuite dans une enveloppe d'un type uniforme, avant de le remettre entre les mains du président du bureau de vote.

Alors, les citoyens, qui, volontairement, n'accompliront pas leur fonction électorale, — quand toutes les mesures tendant à leur faciliter cet accomplissement auront été prises, — seront inexcusables et devront être punis, d'une peine qui sera sans doute une répression, mais qui sera surtout un exemple, un avertissement et un remède.

HISTORIQUE DES FORMES DES ÉLECTIONS EN FRANCE

C'est avec les Carolingiens, qu'apparaissent, pour la première fois, de véritables assemblées délibérantes, les placita, composées d'ecclésiastiques et d'hommes importants que le roi convoquait pour les consulter sur les affaires du pays. Les sujets, touchés par la convocation royale, étaient *obligatoirement tenus de se rendre au lieu de la réunion et, une fois là, de délibérer sur les affaires qui leur étaient soumises.*

Sous la féodalité, les placita, composés de seigneurs, qui étaient presque indépendants, pouvaient imposer leurs volontés. « Il résultait logiquement des principes féodaux que le droit de légiférer, attribut de la Souveraineté, appartenait à tous ceux qui avaient conquis la Souveraineté politique et dans la mesure où ils l'avaient acquise. Il appartenait, par conséquent, à chacun des barons de France dans sa seigneurie, et au roi seulement dans l'étendue du domaine de la couronne ; le roi

avait perdu le droit de faire des lois obligatoires dans tout le royaume (1). »

Au xiv^e siècle, nous voyons la réunion des premiers Etats-Généraux, qui partagèrent en quelque sorte avec le roi le pouvoir législatif. C'est en 1302 que Philippe le Belles réunit pour la première fois. Ces Etats-Généraux, — qui, plus tard, seront la représentation sincère de la Nation, qui aura élu les membres dont ils seront composés, — étaient, au xiv^e siècle, quelque chose de très monarchique. Ces Assemblées comprenaient des représentants des trois ordres, alors bien distincts. Ceux qui devaient être les représentants de la noblesse et du clergé étaient convoqués directement par le pouvoir royal. Le Tiers-Etat ne figurait aux Etats généraux que par les « bonnes villes », c'est-à-dire les villes privilégiées. Les habitants des autres villes et ceux des campagnes n'y envoyaient pas de députés.

A la fin du xv^e siècle, la représentation de la noblesse et du clergé devint élective. Les nobles et les ecclésiastiques d'une circonscription désignèrent à l'élection quelques-uns d'entre eux pour les représenter tous aux Etats généraux. Ces délégués élus étaient les véritables mandataires des corps qui les avaient choisis. A partir de ce moment et jusqu'à 1789, le système des élections aux Etats généraux ne fut qu'une application pure et simple du contrat de mandat. En même temps, les habi-

(1) ESMEIN. — *Histoire du Droit Français*.

tants des campagnes prenaient part, avec ceux des villes, à l'élection des députés du tiers-état.

Comment se pratiquaient les élections des représentants aux Etats généraux, au x^ve siècle ?

Chaque bailliage avait à nommer, dans chaque ordre, un ou plusieurs députés, munis de pouvoirs suffisants. Ces députés étaient directement élus dans une assemblée qui se réunissait au chef-lieu du bailliage et qui était composée de tous ceux qui voulaient s'y rendre. Chacun des trois ordres se groupait et nommait ceux qui devaient être ses représentants. Les députés aux Etats généraux étaient soumis au régime du mandat impératif, c'est-à-dire qu'ils étaient obligés de présenter les réclamations qui leur avaient été dictées par leurs commettants et ils ne pouvaient accorder à la royauté que les demandes comprises dans le cadre des pouvoirs que les électeurs leur avaient conférés. Les députés — véritables mandataires de leurs électeurs — recevaient une indemnité payée par les bailliages qui les avaient choisis.

Au sein des Etats généraux anciens, on ne votait pas par tête, mais par bailliage et par ordre.

Il n'avait jamais été fait de loi électorale : le système suivi reposait uniquement sur les précédents. Les Etats généraux n'avaient aucune périodicité régulière. Leurs pouvoirs consistaient à voter des impôts que le roi pouvait établir sans eux et à donner des conseils qu'il était libre de ne point écouter.

Les Etats généraux n'avaient pas été réunis depuis 1614, lorsque parut l'arrêt du conseil du 8 août 1788 qui les convoquait pour le 1^{er} mai de l'année suivante. Un règlement du 24 janvier 1789 régla la procédure des élections. C'est le bailliage ou sénéchaussée qui est choisi comme circonscription électorale. Le nombre des députés du tiers-état sera égal à celui des deux autres ordres réunis et, par conséquent, sur 1200 députés à élire, 300 seront nommés par le clergé, 300 par la noblesse et 600 par le tiers. Tout Français âgé de 21 ans et inscrit au rôle des contributions est électeur.

Le 1^{er} février 1789, commencèrent les opérations électorales.

Dans chaque bailliage, la noblesse élut directement ses députés. Le clergé inférieur nomma ses délégués qui, réunis aux membres du haut clergé, procédèrent à l'élection des députés du clergé. Le tiers-état nomma ses députés de la façon suivante : les habitants des campagnes choisirent un électeur par cent feux ; dans les villes, les corporations choisirent un électeur par cent membres : ceux qui ne faisaient pas partie des corporations, deux électeurs par cent individus ; tous ces électeurs se réunirent au chef-lieu du bailliage pour élire les représentants du tiers aux Etats généraux. L'élection des députés eut lieu au scrutin secret et uninominal.

On peut dire que les élections du tiers aux Etats généraux de 1789 se sont faites au suffrage universel, sauf

la restriction consistant en ce que, pour être convoqué, il fallait être compris au rôle des impositions et n'être pas domestique.

La Constituante organisa, le 3 février 1790, le vote secret. Les citoyens actifs, qui ne sauraient pas écrire et qui voudraient exercer leur fonction électorale, pourraient faire écrire leur vote sur leur bulletin par les trois scrutateurs présents, qui auront fait, au préalable, serment de ne rien dévoiler concernant les votes qu'ils auront reçus ou dépouillés. La Constituante avait voulu que le vote fût secret. Le vote secret fut admis pour les assemblées secondaires comme pour les assemblées primaires. Pourtant, un arrêté de la commune de Paris du mois d'août 1792 vint établir le vote public pour les élections du deuxième degré.

Quelle était, de ces deux règles contradictoires, celle qui allait prévaloir, après la crise de 1792 ?

Dans la Constitution de 1793, le scrutin devait être public ou secret, au choix de l'électeur.

La Constitution du 3 septembre 1791 — qui formula le principe de la souveraineté nationale — établit une assemblée primaire unique par canton : tous les citoyens d'un canton devaient se réunir au chef-lieu pour les assemblées primaires. Les électeurs du deuxième degré devaient se réunir au chef-lieu du département (1).

(1) La Constitution de 1791 venait, en effet, de remplacer les anciennes provinces par 83 départements, divisés en arrondissements ou districts, cantons et communes.

Mais le danger que nous avons signalé à éloigner les lieux de vote des électeurs eut pour conséquence inévitable d'occasionner des abstentions très nombreuses, lors des élections à l'Assemblée Législative. En effet, le système établi par la Constituante était très dispendieux, étant donné les moyens de communication peu commodes et, par suite, coûteux, — la plus grande partie des électeurs de cette époque étant peu fortunés. En 1790, il y avait 4.898.960 citoyens actifs. Sur ce nombre, peu de citoyens pouvaient dépenser de l'argent pour se rendre au lieu du vote et y séjourner. Aussi, y eut-il énormément d'abstentions.

Dans la Seine-Inférieure, par exemple, il ne vint, à une assemblée secondaire, que 160 votants sur 700 électeurs inscrits ; et, à la troisième journée d'élections, 100 de ces citoyens étaient retournés chez eux. Et la Seine-Inférieure était un pays riche !

Un moyen de combattre un tel abstentionnisme aurait consisté à accorder une indemnité aux électeurs qui se seraient dérangés, comme cela avait lieu lors des élections aux Etats généraux ; mais le décret du 8 septembre 1791 stipulait que les électeurs du deuxième degré ne seraient pas rémunérés. Une autre cause d'abstention fut le serment civique que devaient prêter les électeurs avant de voter (Constitution du 3 septembre 1791. Titre 3, ch. 1, sect. 2, art. 2).

La Législative continua d'exiger le serment des électeurs. Un tel serment tenait éloignés des scrutins un

grand nombre de citoyens. Mais cette Assemblée, tout en maintenant les chefs-lieux de cantons et de départements comme centres de vote, accorda une indemnité aux électeurs du deuxième degré qui auront dû s'éloigner de leur domicile pour aller voter. Ces électeurs « recevront vingt sous par lieue parcourue et trois livres par jour de séjour au lieu du vote ».

Cette mesure tendant à faciliter l'exercice de la fonction électorale fut maintenue par la loi du 1^{er} vendémiaire an IV. De plus, la Constitution de l'an III avait décidé que les Assemblées électorales du deuxième degré ne devaient pas se prolonger au-delà de dix jours. Elle avait rétabli le scrutin secret dans les élections et avait puni la corruption électorale de la perte temporaire puis définitive des droits de citoyen.

La Constitution de l'an VIII maintenait le principe du suffrage universel, proclamé par la Convention, mais elle en organisait le fonctionnement de manière à laisser le résultat final des élections à la discrétion complète du gouvernement. Le Consulat et l'Empire conservèrent le suffrage indirect et le système précédent des centres d'élections (canton et chef-lieu de département) ; mais le système de l'indemnité disparut pour longtemps. Le plébiscite napoléonien du 20 floréal an X, se fit au vote public. Le Sénat posa à la Nation cette question : « Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ? » ; les citoyens inscrivaient leur nom sur des

registres portant les uns la mention Oui, les autres la mention Non.

La Charte de 1814 établit le régime parlementaire ; elle maintint le vote au canton et au chef-lieu du département, ainsi que le serment civique que l'électeur devait prêter lorsqu'il votait pour la première fois ; elle consacra le principe du vote secret. Le cens électoral était, en 1814, de 500 francs.

La loi du 5 février 1817 supprima l'élection à deux degrés : elle admit tous les Français âgés de 30 ans et payant un cens de 300 francs à élire directement les députés du département. Il n'y eut plus par département qu'un seul collège électoral qui, pour procéder aux élections, se réunissait au chef-lieu et votait par bulletin de liste contenant autant de noms qu'il y avait de députés à élire. Mais l'indemnité ne fut point rétablie en faveur des électeurs qui devaient se rendre au chef-lieu du département pour exercer leur fonction électorale. Il est tout naturel que des abstentions nombreuses se soient produites à cette époque. La moyenne des abstentions fut, en effet, de 33 % ; certains départements en eurent jusqu'à 65 %. En 1819, le Nord et les Basses-Pyrénées eurent plus des 2/3 d'abstentions. Ce résultat amena des protestations très vives et, comme conséquence, une nouvelle loi électorale.

La loi de 1820 changea complètement celle de 1817. Elle rétablit les deux espèces de collèges électoraux : le collège d'arrondissement et celui de département.

Chaque collège d'arrondissement, formé de tous les contribuables payant 300 francs de contributions directes, nommait un député. Les plus imposés du département, en nombre égal au quart du nombre total des électeurs des arrondissements, formaient le collège départemental qui nommait un nombre de députés proportionnel à la population. Ces derniers électeurs votaient ainsi deux fois : Aussi la loi de 1820 porte-t-elle le nom de « loi du double vote ». Le serment de « fidélité au roi et d'obéissance aux lois du royaume » se prêtait toujours de la part des électeurs — lorsqu'ils votaient pour la première fois. Le vote était secret (1).

La loi du 19 avril 1831 abolit les collèges de département réservés aux gros contribuables : elle institua un seul collège électoral où viendraient tous les électeurs payant seulement 200 francs de contributions. De 88.000 électeurs, on passa à 166.000. Le nombre des électeurs atteignit 240.000, en 1846. Des arrondissements électoraux avaient été créés, en 1820, distincts des arrondissements administratifs : ils furent conservés. C'est au chef-lieu de ces arrondissements spéciaux qu'avaient lieu les élections. Il y avait à Paris douze arrondissements électoraux. Le nombre des villes où s'assemblaient les collèges était moindre que le nombre de ces collèges. Là où plusieurs collèges s'assem-

(1) En 1820, le secret du vote fut attaqué par le duc Decazes. Un projet qu'il présenta ayant pour but de rendre le vote public fut repoussé.

blaient, chacun d'eux gardait son individualité propre. Le serment ancien était maintenu. La loi de 1831 (vote par arrondissement), quoique dérangeant moins les électeurs que la loi de 1817 (vote par département), les dérangeait encore assez pour que des abstentions se soient produites très nombreuses. Sous la monarchie de juillet, la corruption électorale était énorme et les abstentions résultant du vote hors de la commune favorisaient la corruption. Mais, l'indépendance de l'électeur était mieux protégée qu'aujourd'hui, puisque, aux termes de l'article 48 de la loi du 19 avril 1831, chaque électeur recevait du président un bulletin ouvert sur lequel il écrivait ou faisait écrire secrètement son vote par un électeur de son choix, sur une table disposée à cet effet et séparée du bureau.

La République de 1848 mit enfin en œuvre le principe du Suffrage Universel. Sept millions de citoyens furent investis de la fonction électorale ; beaucoup étaient sans fortune (1). — Si on voulait que tous les électeurs pussent voter, il fallait établir le vote à la commune. Mais ce fut le vote au chef-lieu du canton qui fut institué par le décret du 5 mars 1848 (art. 5), confirmé sur ce point par la Constitution du 12 novembre 1848 (art. 30, § 2). Le serment électoral fut à jamais aboli. La règle tutélaire de l'art. 48 de la loi du 19 avril 1831 ne fut pas maintenue. Lors des élec-

(1) En effet, tout Français âgé de 21 ans était électeur.

tions de l'Assemblée Constituante du 23 avril, — qui était un dimanche (1), — il y eut très peu d'abstentions : les foules se dirigèrent en masse vers les chefs-lieux de cantons. C'est que le Suffrage Universel venait d'être établi et que le peuple était heureux d'exercer enfin pour de vrai la souveraineté. L'élection du Président de la République attira avec le même ensemble les citoyens vers les centres électoraux. Le dimanche 10 décembre, le prince Louis-Napoléon-Bonaparte l'emporta, par plus de cinq millions de suffrages, sur le général Cavaignac, qui réunit un million et demi de partisans.

L'Assemblée Constituante vota, les 8 et 28 février et le 15 mars 1849, une loi électorale, qui maintint les bureaux d'élections au chef-lieu du canton. Cette loi décida (art. 24) que le jour de l'ouverture du scrutin devrait toujours être un dimanche ou un jour férié. Art. 57 : « Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'Assemblée. Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs ». Le scrutin devait rester ouvert pendant deux jours. L'article 74 de la loi de 1849 établissait le vote par correspondance pour les élections présidentielles : « Les électeurs momentanément retenus par leurs affaires ou leur travail dans une commune autre que celle sur la

(1) La Constitution du 12 novembre 1848 décida, dans son article 46, que l'élection présidentielle aurait lieu le dimanche. Le dimanche n'était pas exigé pour les élections législatives.

liste de laquelle ils sont inscrits sont également, pour l'élection du Président de la République, admis à voter dans le lieu de leur présence actuelle, s'ils produisent la preuve de leur inscription régulière sur la liste de leur commune. Pour jouir de cette faculté, ils doivent, dans les trois jours qui précèdent celui de l'élection, déposer les pièces justificatives de leur droit au secrétariat de la mairie ; il leur est donné en échange une carte indiquant le collège ou la section dans lesquels ils seront admis à voter. » Cette loi punissait sévèrement la corruption sous toutes ses formes (art. 102 et suivants).

Lorsque Louis-Napoléon décida de demander au suffrage universel de l'élire comme Président de la République pour dix ans, il imagina de renouveler le système de votation qu'avait employé son oncle, le 20 floréal an X, c'est-à-dire le système de signatures sur des registres portant les uns la mention Oui et les autres la mention Non. Mais des protestations nombreuses se firent entendre, et amenèrent le gouvernement à établir le scrutin secret. C'est donc au scrutin secret et aux chefs-lieux des cantons qu'eurent lieu les élections du 20 décembre 1851, qui conduisirent aux urnes plus de sept millions et demi de citoyens, c'est-à-dire presque l'unanimité du corps électoral.

Puis, sont venus les décrets organique et réglementaire du 2 février 1852. Ces décrets établirent le vote à la commune, rapprochant ainsi les urnes des électeurs ;

mais ils n'édicterent pas les mesures nécessaires pour sauvegarder l'indépendance de ces derniers. Le décret organique du 2 février permit le sectionnement des communes en autant de fractions que l'exigerait le nombre des électeurs, donnant ainsi très grande facilité aux citoyens pour exercer leur fonction électorale. C'étaient les préfets qui, de leur propre autorité, devaient arrêter ces sectionnements. D'après l'article 25 du décret réglementaire, le scrutin (secret ?) devait rester ouvert durant deux jours ; il devait commencer « autant que possible un dimanche ou un jour férié » (art. 9). On connaît les scandaleuses pratiques auxquelles le suffrage universel a été en butte sous un régime qui ne s'est maintenu que grâce à la candidature officielle et à une pression effrénée sur le collège électoral. C'est ainsi que, en 1865, Ernest Picard pouvait, sans être contredit, citer à la tribune du corps législatif l'exemple du maire d'une très importante commune du Gard, qui, le soir du premier jour de vote, alors que l'urne était enfermée et placée sous scellés, télégraphiait au gouvernement impérial le résultat officiel des élections dans sa commune.

Un décret du 29 janvier 1871, dans le but d'apporter un remède à la corruption électorale, rétablit le vote au chef-lieu du canton. Ce décret admit, toutefois, la division du canton en sections par arrêté préfectoral. La réapparition du vote au canton sembla très pénible aux électeurs, qui trouvèrent fort désagréable d'être obligés

de se déplacer, alors que, depuis dix-huit ans, ils votaient dans leur commune : ceux-ci firent entendre de vives et légitimes protestations.

La loi du 10 avril 1871 rétablit le vote par commune et le système de 1852, mais à titre provisoire et en attendant la promulgation d'une nouvelle loi électorale.

Depuis cette époque, un très grand nombre de lois et de décrets ont formulé, en France, les règles du vote et ont établi les modes de scrutins existant à l'heure actuelle. Ce sont : la loi constitutionnelle du 24 janvier 1875, la loi du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, la loi organique sur l'élection des députés du 30 novembre 1875 (qui se combine avec les dispositions non abrogées de la loi du 15 mars 1849 et des décrets du 2 février 1852). De plus, la législation électorale est renfermée dans les lois : du 7 juillet 1874, du 3 août 1875, des 30 juin et 29 juillet 1881, du 28 juillet 1883, du 20 novembre 1883, du 5 avril 1884, du 16 juillet 1885, du 24 janvier 1889, du 13 février 1889, etc... Il serait fort désirable qu'une codification fût faite de toutes ces lois électorales (1).

Comment ont lieu, aujourd'hui, les diverses élections ?

Distinguons les élections sénatoriales, d'une part, et les élections législatives, d'autre part. Quant aux

(1) Plusieurs de ces codifications ont été présentées au Parlement; elles sont restées à l'état de projet.

élections départementales et municipales, elles ont lieu dans les mêmes formes que les élections législatives.

Les élections des sénateurs sont régies par la loi organique du 2 août 1875. Elles peuvent avoir lieu à un jour quelconque de la semaine ; mais, en fait, le décret du Président de la République convoque toujours les électeurs sénatoriaux un dimanche. Le collège électoral se réunit au chef-lieu du département. Le vote a lieu au scrutin de liste, s'il y a plusieurs sénateurs à élire. « Les délégués qui auront pris part à tous les scrutins auront droit sur les fonds de l'Etat, s'ils le requièrent, sur la présentation de leur lettre de convocation, visée par le président du collège électoral, à une indemnité de déplacement qui sera payée sur les mêmes bases et de la même manière que celle accordée aux jurés (1) (art. 17). » L'article 18 établit le vote obligatoire avec une sanction : « Tout délégué, qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins ou, étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 francs, par le tribunal civil du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public. La même peine peut être appliquée au délégué suppléant qui, averti par lettre, dépêche ou avis à lui personnellement délivré en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations électorales ». L'article 19 punit la corruption.

(1) 2 fr. 50 par myriamètre à parcourir.

C'est la loi organique du 30 novembre 1875 qui règle le mode de votation pour les élections des députés. L'article 4 de cette loi réduit à un seul jour la durée du scrutin et décide que le vote aura lieu au chef-lieu de la commune. Le préfet divise en sections de vote les communes si étendues ou si peuplées que tous les électeurs ne pourraient voter commodément au même lieu. Le jour de l'élection doit être « autant que possible » un dimanche, afin que les citoyens puissent, sans préjudice pour leur travail, exercer leur fonction électorale. Le second tour de scrutin continuera d'avoir lieu « le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier tour ». Donc, si, en droit, le premier tour de scrutin peut avoir lieu un jour quelconque de la semaine (ce qui en fait n'a jamais lieu), le second tour devra nécessairement avoir lieu un dimanche : un jour férié ne pourrait même pas être choisi pour les opérations du deuxième tour de scrutin. Les opérations du vote, dit l'article 5, auront lieu conformément aux dispositions des décrets organique et réglementaire du 2 février 1852. Le vote est secret. La loi du 30 novembre 1875 renvoie donc aux dispositions des décrets de 1852 ainsi conçus : « Article 21. Les électeurs apportent leur bulletin préparé en dehors de l'assemblée. Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur ». Art. 22 : « A l'appel de son nom, l'électeur remet au président son bulletin fermé ». Le président dépose ce bulletin dans l'urne, laquelle doit, avant le

commencement des opérations, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé. Donc : vote en personne ; bulletin remis au président du bureau qui le palpe et l'introduit ensuite dans la boîte du scrutin ; tout cela accompli sous l'œil vigilant des meneurs, qui, après avoir mis dans la main de l'électeur le bulletin que celui-ci devra remettre au président, entrent avec lui dans la salle du scrutin et s'assurent ainsi de visu qu'il vote avec obéissance.

Les élections départementales et municipales doivent avoir lieu le dimanche (Loi du 10 août 1871, art. 12 ; — loi du 30 juillet 1874, art. 3 ; — loi du 5 avril 1884, art. 15). La Cour de Cassation a décidé avec raison que les jours fériés pouvaient être assimilés aux dimanches relativement aux élections des conseils locaux. Le mode de votation que nous venons de voir établi par les décrets de 1852 pour les élections législatives a été appliqué pour les élections départementales et municipales. Il est donc inutile de le rappeler. Le système employé est — comme nous l'avons dit précédemment — très défectueux et très incomplet au triple point de vue de la sécurité, de la liberté et de la commodité.

Il importe donc qu'une loi électorale unique vienne au plus tôt grouper un certain nombre de lois éparses qui constituent aujourd'hui notre législation en la matière et que la législation nouvelle, apportant toutes les modifications nécessaires, supprime, en même temps que les causes d'abstentions, les abstentionnistes.

LÉGISLATION COMPARÉE

Si notre législation est tout à fait insuffisante, tant au point de vue des moyens dont disposent les citoyens pour accomplir leur fonction électorale, qu'au point de vue de ceux dont disposent les pouvoirs publics pour déterminer ces citoyens à voter, — par contre, nous allons voir qu'à l'étranger des mesures très efficaces ont été édictées dans le but d'assurer la commodité et le secret du vote, et aussi dans le but de conduire aux urnes les membres du corps électoral qui se montreraient paresseux ou insoucians.

BELGIQUE

La Belgique est le pays du monde où le suffrage est sans contredit, le mieux organisé.

La loi du 29 décembre 1899 a établi la représentation proportionnelle ou des minorités et a laissé, à tort, subsister le vote multiple ou plural.

Les opérations électorales, — qui doivent se faire les dimanches, — ont lieu aux chefs-lieux des communes : ces dernières seront sectionnées, si elles possèdent plus de 600 électeurs (art. 138 de la loi du 28 juin 1894). Cette même loi a décidé qu'aucun bulletin ne serait distribué dans les maisons ou à la porte des scrutins.

Chaque électeur, au moment où il se présente pour voter, reçoit son bulletin des mains du président du bureau. Ces bulletins, imprimés « sur papier électoral » et d'un type uniforme, portent les noms de tous les candidats. En face de chaque nom, est un carré noir avec un point blanc en son centre. L'électeur, après

avoir reçu son bulletin, se rend dans un compartiment isolé, installé par les soins de l'Administration dans la salle du scrutin. Là, à l'abri des regards indiscrets, il noircit avec un crayon les points blancs des carrés correspondant aux noms des candidats qu'il choisit. Il plie ensuite son bulletin, qu'il vient remettre au président, qui l'introduit dans l'urne. Ainsi, la liberté et le secret du vote sont absolument sauvegardés.

Ce système a donné des résultats si satisfaisants que M. de Laveleye, dans son ouvrage sur « Le Gouvernement dans la Démocratie », en fait l'éloge suivant : « On peut dire que la fraude est devenue impossible. Le vote est absolument secret. Il s'ensuit que les abus d'influence ou de corruption ont entièrement disparu. A quoi bon acheter la voix d'un électeur à prix d'argent et de promesses, si on ne peut savoir pour qui il vote, puisque tous les bulletins sont semblables et transformés de la même façon? »

Pendant les opérations du scrutin, un représentant de chacun des candidats siège au bureau de vote avec voix consultative.

Le titre VII de la loi électorale du 12 avril 1894 sanctionne l'obligation au vote, dont le principe avait été posé dans la loi électorale du 25 septembre 1893.

« Art. 220. — Les électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin peuvent faire

connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix, avec les justifications nécessaires.

« Art. 221. — Il n'y a pas lieu à poursuites si le juge de paix admet le fondement de ces excuses, d'accord avec le commissaire de police...

« Art. 222. — Dans les huit jours de la proclamation des élus, le commissaire de police dresse, sous le contrôle du juge de paix, la liste des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont les excuses n'ont pas été admises. Cette liste est dressée par commune. Ces électeurs sont appelés devant le juge de paix, par simple avertissement, et celui-ci statue sans appel, le ministère public entendu.

« Art. 223. — Une première absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de 1 à 3 francs. En cas de récidive dans les six ans, l'amende sera de 3 à 25 francs. Il ne sera pas prononcé de peine d'emprisonnement subsidiaire.

En cas de seconde récidive dans le délai de dix années, et indépendamment de la même peine, l'électeur est porté sur un tableau qui demeure affiché pendant un mois à la façade de la maison communale du lieu de son domicile.

Si l'abstention non justifiée se reproduit pour la quatrième fois dans un délai de quinze années, la même peine est appliquée. L'électeur est, en outre, rayé des

listes électorales pour dix ans et, pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du Gouvernement, soit des administrations provinciales ou communales.

La condamnation prononcée par défaut est sujette à opposition dans les six mois de la notification du jugement. L'opposition peut se faire par simple déclaration, sans frais, à la maison communale. »

PAYS-BAS

Les Pays-Bas ont adopté le système belge, dans la loi électorale du 7 septembre 1896.

Il existe là, comme en Belgique, des compartiments d'isolement, où l'électeur — d'un coup de tampon — marque, sur un bulletin qui lui est remis par le bureau, le nom du candidat de son choix.

ANGLETERRE

L'Angleterre se rapproche peu à peu du suffrage universel (1).

Le vote n'y a, cependant, pas encore lieu par communes ; mais des précautions ont été prises pour que le lieu du scrutin ne soit pas trop éloigné des électeurs. Les députés sont élus par les comtés et les bourgs. Chaque comté nomme un certain nombre de représentants, chaque bourg en désigne un. L'act de 1883 décide que les lieux de vote ne doivent pas être plus éloignés que 1.600 mètres de l'électeur dans les bourgs et que 4.600 mètres dans les comtés.

Depuis Jacques I^{er}, les Universités jouissent du privilège d'envoyer à la Chambre des Communes des députés nommés par leurs gradués. Mais il se trouve que ces gradués sont très souvent éloignés des lieux de scrutin. Le vote par procureur est alors admis à fonctionner.

(1) Il y a actuellement, en Angleterre, plus de 5.000.000 d'électeurs

L'électeur absent envoie à un mandataire un bulletin qui sera remis par celui-ci dans l'urne.

Le « Ballot Act » de 1872 a supprimé le vote public par acclamation ou sur registre, qui a été pendant fort longtemps en vigueur en Angleterre et qui avait fait naître dans ce pays et y avait favorisé une corruption électorale éhontée. Cet *act* a établi un système reposant à la fois sur la délivrance d'un bulletin réglementaire d'un type uniforme et la création de cabines d'isolement. Quand l'électeur se présente pour voter, un *constable* le conduit au secrétaire qui constate son identité. Ensuite, le président détache d'un registre à souche un bulletin de vote qu'il estampille et remet à l'électeur. Celui-ci s'isole dans un des compartiments aménagés par l'administration et là, librement, marque d'une croix au crayon la case laissée en blanc sur le côté droit du bulletin, en regard du nom des candidats. Enfin, il plie son bulletin, de façon à laisser voir le timbre officiel mis au dos, le présente au président, en lui montrant l'estampille et le dépose lui-même dans l'urne.

En Angleterre, comme en Belgique, un représentant de chacun des candidats siège au bureau de vote avec voix consultative.

Le scrutin a lieu le samedi, toute occupation sérieuse étant rigoureusement suspendue le dimanche, de l'autre côté du détroit.

CANADA

Le Canada est la principale des colonies britanniques qui ont un régime représentatif.

D'après la loi du 1^{er} janvier 1886, le vote a lieu au scrutin secret, au moyen d'un bulletin imprimé, avec un talon indiquant les noms et la profession des candidats inscrits alphabétiquement dans l'ordre de leurs noms de famille. En vue d'assurer la liberté de l'électeur, un acte de la législature canadienne de 1887 a déterminé minutieusement le poids du papier selon la nature de celui que l'on emploiera à la confection des bulletins de vote (1).

(1) *Le Suffrage politique chez les principaux peuples civilisés*, par Henri Pascaud, 1895.

NORVÈGE

La loi du 1^{er} juillet 1884 a substitué au vote oral et public le scrutin secret au moyen d'enveloppes officielles, et ce dernier est établi de façon à garantir la sincérité du vote sous tous les rapports.

Le bureau remet à chacun des électeurs présents une enveloppe marquée d'un sceau officiel. L'électeur se rend dans une cabine d'isolement préparée dans la salle même du scrutin et où, sans être vu de personne, il place son bulletin de vote dans une enveloppe, qu'il va ensuite déposer dans une urne placée sur la table du bureau. Toutes les enveloppes sont opaques, de même grandeur, de même forme et de même couleur. Les bulletins introduits dans les enveloppes doivent être sur papier blanc, sans signature ni marque quelconque.

La Norvège admet, depuis longtemps, le vote des non-présents lors des élections législatives. La Constitution de 1814, art. 60, dispose : « les électeurs présents

dans le royaume, mais dans l'impossibilité de venir aux assemblées électorales, peuvent envoyer leur vote écrit au président, pourvu que l'Assemblée ne soit pas close. » La loi de 1884 indique la procédure à suivre pour voter par correspondance. L'électeur empêché adresse au bureau dans une enveloppe spéciale et fermée son bulletin, avec une lettre indiquant la raison qui l'empêche de venir voter en personne. Si cette raison est acceptée, le bulletin est extrait de l'enveloppe qui le renferme, placé dans une autre enveloppe officielle et mis dans l'urne. Au cas contraire, le bulletin est laissé dans l'enveloppe envoyée, qui n'est pas ouverte.

On évite ainsi les abstentions, et, grâce à ce procédé, les malades et ceux que des affaires importantes retiennent au loin peuvent exercer leur fonction électorale.

GRANDS DUCHÉS DE BADE
ET DE HESSE

Les électeurs votent au moyen d'un bulletin fermé, écrit à la main en dehors de la salle du scrutin.

Lorsqu'au jour fixé pour l'élection, il manque plus du quart des électeurs de l'arrondissement, ceux d'entre eux, dont l'absence n'est pas justifiée par un empêchement légal, sont tenus de supporter les frais faits pour la convocation et pour la réunion, et le scrutin est renvoyé à une date plus éloignée, à laquelle il suffira que la majorité des électeurs soit présente.

BAVIÈRE

La loi du 22 mars 1881 a substitué à l'élection au moyen des bulletins signés, le système du vote secret par bulletins non signés.

Le vote est obligatoire sous la sanction pécuniaire établie dans le Grand Duché de Bade et le Grand Duché de Hesse.

SUISSE

Quand on étudie la législation électorale des cantons suisses, on voit, à mesure que le courant démocratique s'accroît, augmenter la préoccupation du secret du vote.

Ainsi les cantons du Tessin, de Neuchâtel, de Lucerne, de Genève, de Vaud, prescrivent l'usage de l'enveloppe officielle.

En outre, la législation de Neuchâtel dit que des compartiments d'isolement doivent être aménagés dans chaque section pour que l'électeur puisse écrire son vote en secret.

La législation bernoise admet en principe que les citoyens doivent voter en personne. Cependant, les citoyens actifs entrés dans leur soixantième année et ceux qui justifient d'un état de maladie peuvent remettre leur bulletin à d'autres électeurs ; mais nul ne peut déposer plus de deux bulletins y compris le sien. Les fonctionnaires et employés des postes, douanes, des

chemins de fer, bateaux à vapeur, des établissements et de la police de l'Etat et des communes que leur service a empêchés d'aller voter, peuvent faire parvenir au bureau, sous enveloppe, leurs bulletins avec leurs cartes de légitimation.

La votation s'effectue au scrutin secret. Il est délivré à chaque citoyen, quand il se présente devant le bureau, une enveloppe d'un type uniforme. L'électeur écrit son vote et place son bulletin dans l'enveloppe, à moins qu'il ne préfère y mettre un bulletin préparé d'avance ou imprimé sur papier blanc. Il doit y avoir sur le bureau du papier blanc en quantité suffisante pour servir à la confection des bulletins.

Les cantons suisses ont, presque tous, établi l'obligation au vote.

La Suisse pratique le referendum : et, à chaque consultation de la Nation, la Nation répond presque tout entière. C'est ainsi que sept cantons fournissent une moyenne de 85 0/0 de votants : or, sur ces sept cantons, six pratiquent le vote obligatoire.

Le vote obligatoire est sanctionné par une amende dans les cantons de St-Gall (Loi de 1835), de Turgovie (1870), d'Argovie (1871), de Schaffouse (1876), d'Appenzel (1887), de Zurich (1866). Mais les amendes édictées en matière d'abstentions électorales ont un taux très minime. Ces amendes, qui sont généralement du taux fixe de 2 francs, sont de nature à produire leur effet dans

les cantons suisses, où les citoyens sont peu fortunés et très économes.

A Uri, à Neuchâtel, le vote est obligatoire sans qu'aucune sanction y ait été édictée : le principe y est néanmoins très respecté.

La loi genevoise de 1847 décide que toute circonscription sera privée pendant une législature de sa représentation élective, si la moitié plus un des électeurs inscrits se sont abstenus de voter dans cette circonscription.

ROUMANIE

La Constitution de 1866, combinée avec celle du 20 juin 1884, les lois électorales de 1866, du 22 avril 1878 et du 20 juin 1884 forment aujourd'hui les éléments du droit public en Roumanie.

Le vote est secret, et ce secret est prescrit sous la sanction radicale de la nullité. Les bulletins de vote sont établis sur papier blanc ayant la dimension uniforme de dix centimètres de longueur sur dix de largeur. Les nom et prénoms du candidat doivent être imprimés en caractères noirs au milieu du bulletin.

Des pénalités sont édictées en vue d'assurer l'indépendance du vote et la sincérité des élections.

GRÈCE

La Grèce emploie un mode de votation tout spécial. Sur une table placée en face du bureau électoral, doivent être déposées autant d'urnes qu'il y a de candidats. Chaque urne doit avoir sur sa face antérieure une tablette fixe sur laquelle est inscrit le nom du candidat. Chaque urne, d'un modèle uniforme pour tout le territoire, doit avoir intérieurement deux divisions, distinguées extérieurement par deux couleurs. La division à droite, destinée aux *Oui*, est de couleur blanche; la division à gauche, destinée aux *Non*, est de couleur noire. Le *Oui* et le *Non* doivent être inscrits sur le front de l'urne. Dans la partie du devant de l'urne, s'ouvre un trou circulaire, par lequel l'électeur introduit sa main et dépose son vote. L'intérieur de l'urne où les *boules* doivent être déposées est tapissé de drap de laine. Les sacs qui sont destinés à recevoir les boules sont de couleur blanche ou noire, selon qu'ils sont pour le *Oui* ou pour le *Non*. Les urnes sont visitées par le bureau

électoral et les candidats afin de s'assurer qu'elles sont vides ; puis elles sont fermées et scellées par le bureau et recouvertes avec le couvercle de chaque boîte et ces boîtes sont fermées à trois clefs. Les électeurs entrent dans la salle du vote cinq à la fois et se présentent au bureau qui remet à chacun des employés au vote cinq petites boules, qui sont disposées dans un vase ad hoc. Les employés portant les vases à boules se tiennent à côté de l'urne à laquelle ils sont attachés et remettent à l'électeur, au moment où il passe devant l'urne, une boule, en annonçant en même temps le nom du candidat auquel l'urne appartient. L'électeur prend la boule, la lève entre le pouce et l'index, pour montrer qu'il n'en tient qu'une seule, et introduit la main dans l'urne pour voter. La même opération se répète jusqu'à ce que l'électeur ait passé devant toutes les urnes (1).

Ce vote au moyen de boules se retrouve encore en Serbie (Loi électorale du 25 mars 1890).

(1) *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, par Edmond Villey, 1900

NOUVEAU MONDE

Une loi de l'*Etat de New-York* du 21 avril 1891 prescrit l'adoption de bulletins d'un type uniforme. Chacun de ces bulletins sera traversé par une ligne pointillée, distante d'un pouce du bord supérieur ; cette partie supérieure, appelée souche, ne portera qu'un numéro imprimé au verso ; le bulletin portera, imprimé en caractères différents, le nom du candidat. Il y aura autant de bulletins différents que de partis politiques en présence.

La dimension des bulletins est réglée minutieusement et chaque bulletin porte au dos la mention : « Bulletin officiel pour la section de... »... Les bulletins sont disposés de telle sorte qu'une fois pliés ils puissent être détaché de la souche, sans que l'on voie ce qu'ils contiennent.

L'administration doit faire installer dans chaque salle de scrutin des cabines munies « de pupitres, plumes, porte-plume, encre, papier-buvard, crayon, colle », où

l'électeur entrera préparer son vote. Là, loin de tous regards indiscrets, l'électeur, après avoir reçu un bulletin des mains du secrétaire, y écrit ou y colle le nom de son candidat et remet ensuite le bulletin plié en quatre au secrétaire, qui, avant de le déposer dans l'urne, en détache la souche, laquelle est conservée à part.

Une loi de *l'Etat de Californie*, du 20 mars 1891, assure le secret du vote par l'aménagement dans chaque salle de locaux spéciaux où l'électeur va écrire son vote.

D'après la loi électorale *chilienne* du 20 août 1891, l'électeur s'enferme dans un cabinet et met son vote sous une enveloppe ; il le porte ensuite au bureau et le dépose dans l'urne.

En *Bolivie*, le vote se fait au moyen d'un bulletin où l'électeur inscrit, sur une table séparée du bureau électoral, le nom du candidat auquel il veut donner son suffrage.

La législation de la *Louisiane* décide que, les jours d'élection, la vente et le don des liqueurs fortes sont prohibés dans le rayon d'un mille autour du lieu de vote.

Le vote est, dans quelques Républiques de l'Amérique, obligatoire, mais sans qu'aucune sanction ait été édictée :

Mexique (Constitution du 2 février 1857, art. 26) ;

Salvador (Constitution du 4 décembre 1883, art. 88);

Costa-Rica (Loi du 2 août 1889) ;

Vénézuela (Constitution du 9 avril 1891).

Vu par le président de la thèse :

ESTOUBLON,

Vu par le Doyen :

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer:

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pagos
De la souveraineté	1

CHAPITRE PREMIER

Du suffrage universel	11
De l'abstentionnisme en matière électorale.	15
Causes pour lesquelles les électeurs s'abstiennent de voter.	22

CHAPITRE II

Des moyens propres à combattre l'abstentionnisme . . .	25
Le vote obligatoire	54

CONCLUSION	79
----------------------	----

Historique des formes des élections en France	81
---	----

Législation comparée	99
--------------------------------	----



BUZANÇAIS (INDRE), IMPRIMERIE F. DEVERDUN.
